

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

LE BASSIN  
DE  
LA SARRE

*Organisation politique et administrative*

*Finances — Douanes*

PAR  
ALEXANDRE ALLOT

THÈSE DE DOCTORAT POLITIQUE

présentée et soutenue le 10 juin 1924

*Président de thèse.* . . . . M. BASDEVANT.

*Suffrageants* . . . . . } M. RIST.  
                                              } M. JÈZE.

---

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT

NANCY-PARIS-STRASBOURG

1924









Digitized by the Internet Archive  
in 2026



LE BASSIN  
DE  
LA SARRE

*Organisation politique et administrative*

*Finances — Douanes*

PAR  
ALEXANDRE ALLOT

THÈSE DE DOCTORAT POLITIQUE  
présentée et soutenue le 10 juin 1924

*Président de thèse.* . . . . M. BASDEVANT.

*Suffrageants* . . . . . { M. RIST.  
                                          M. JÈZE.

---

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT  
NANCY-PARIS-STRASBOURG  
1924

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être comme propres à leurs auteurs.





# TABLE DES MATIÈRES

---

|                         | Pages |
|-------------------------|-------|
| TABLE DES MATIÈRES..... | 5     |
| BIBLIOGRAPHIE .....     | 11    |
| INTRODUCTION .....      | 15    |
| ABRÉVIATIONS .....      | 16    |

## I<sup>re</sup> PARTIE

### LE TRAITÉ DE VERSAILLES ET LE TERRITOIRE DE LA SARRE

---

#### CHAPITRE I

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| LE DÉBAT A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX..... | 17 |
|------------------------------------------|----|

#### CHAPITRE II

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| LES CLAUSES DU TRAITÉ DE VERSAILLES ..... | 40 |
|-------------------------------------------|----|

---

## II<sup>e</sup> PARTIE

### L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

---

#### CHAPITRE I

##### LA CONDITION JURIDIQUE INTERNATIONALE DU TERRITOIRE DE LA SARRE

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SECTION I. — LA SOCIÉTÉ DES NATIONS EST CONSIDÉRÉE COMME FIDÉICOM-<br>MISSAIRE ..... | 53 |
| SECTION II. — LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT ALLEMAND.....                          | 56 |
| § 1. Le principe.....                                                                | 56 |
| § 2. L'application .....                                                             | 57 |
| SECTION III. — LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT..                    | 62 |
| SECTION IV. — OÙ RÉSIDE LA SOUVERAINETÉ ?.....                                       | 64 |
| § 1. La notion de la souveraineté.....                                               | 64 |
| § 2. L'Allemagne est-elle souveraine du territoire de la Sarre ?....                 | 65 |

|                                                                                                                     | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| § 3. La Société des Nations et la Commission de Gouvernement sont-elles souveraines du territoire de la Sarre?..... | 71    |
| § 4. Le statut du territoire de la Sarre est exclusif de la souveraineté.....                                       | 73    |
| SECTION V. — LA CONDITION JURIDIQUE INTERNATIONALE DU TERRITOIRE DE LA SARRE.....                                   | 76    |
| § 1. Le régime de la Sarre est sans précédent.....                                                                  | 76    |
| § 2. Le territoire de la Sarre n'est pas un Etat.....                                                               | 80    |
| § 3. Le territoire de la Sarre est une personnalité internationale « sui generis ».....                             | 82    |

## CHAPITRE II

### LE STATUT DES HABITANTS DU TERRITOIRE DE LA SARRE

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SECTION I. — L'ORDONNANCE DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT DU 15 JUIN 1921 DÉFINISSANT LA QUALITÉ D'HABITANT DU TERRITOIRE DE LA SARRE..... | 88  |
| SECTION II. — LÉGALITÉ DE L'ORDONNANCE DU 15 JUIN 1921.....                                                                                 | 93  |
| § 1. Le point de vue du Gouvernement allemand.....                                                                                          | 93  |
| § 2. Le point de vue de la Commission de Gouvernement.....                                                                                  | 94  |
| § 3. Le point de vue du Conseil de la Société des Nations.....                                                                              | 96  |
| SECTION III. — CHANGEMENT DE NATIONALITÉ.....                                                                                               | 96  |
| SECTION IV. — JURISPRUDENCE.....                                                                                                            | 100 |

## CHAPITRE III

### LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SECTION I. — COMPOSITION ET INSTALLATION.....                                                                    | 103 |
| § 1. Nomination des membres de la Commission.....                                                                | 103 |
| § 2. Nomination du Président.....                                                                                | 105 |
| § 3. Traitements et immunités.....                                                                               | 107 |
| § 4. Installation.....                                                                                           | 107 |
| SECTION II. — FONCTIONNEMENT.....                                                                                | 108 |
| SECTION III. — ATTRIBUTIONS.....                                                                                 | 111 |
| § 1. Attributions législatives.....                                                                              | 112 |
| 1° La question de la validité des lois allemandes.....                                                           | 113 |
| 2° Modifications aux lois en vigueur.....                                                                        | 115 |
| a) Consultation des représentants élus; la question du Parlement. Le comité consultatif. Le comité d'études..... | 115 |
| b) Procédure et confection des lois.....                                                                         | 123 |
| § 2. Attributions exécutives.....                                                                                | 125 |
| § 3. Nomination aux emplois publics.....                                                                         | 128 |
| § 4. Protection des personnes et des biens sur le territoire de la Sarre.....                                    | 129 |
| § 5. Déclaration de l'état de siège. Expulsion d'étrangers.....                                                  | 133 |
| § 6. Exercice du droit de grâce.....                                                                             | 135 |
| § 7. Rapports avec les Puissances étrangères.....                                                                | 135 |



# TABLE DES MATIÈRES

7

|                                                                                               | Pages |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A. <i>Rapports diplomatiques</i> .....                                                        | 137   |
| a) Représentation des Gouvernements étrangers dans le territoire de la Sarre.....             | 137   |
| b) Représentation du territoire de la Sarre à l'étranger; l'ordonnance du 7 juillet 1920..... | 137   |
| c) Légalité de l'ordonnance du 7 juillet 1920.....                                            | 138   |
| 1° Le point de vue du Gouvernement allemand.....                                              | 138   |
| 2° Le point de vue de la Commission de Gouvernement....                                       | 140   |
| 3° Le point de vue du Conseil de la Société des Nations.....                                  | 142   |
| B. <i>Négociation des traités et conventions</i> .....                                        | 143   |
| § 8. Interprétation des clauses du traité de paix ayant trait au territoire de la Sarre.....  | 144   |
| SECTION IV. — RESPONSABILITÉ DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT...                              | 145   |
| § 1. Responsabilité juridique.....                                                            | 145   |
| § 2. Responsabilité politique .....                                                           | 147   |
| 1° Fondement .....                                                                            | 147   |
| 2° Etendue .....                                                                              | 149   |

## CHAPITRE IV

### L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| SECTION I. — LE STATUT DES FONCTIONNAIRES.....                           | 163 |
| SECTION II. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE .....                        | 173 |
| § 1. Administration centrale .....                                       | 173 |
| § 2. Administration des cercles, des bourgmestries et des communes ..... | 174 |
| 1° Administration des cercles.....                                       | 174 |
| 2° Administration des bourgmestries et des communes.....                 | 175 |
| 3° Les règlements électoraux, les élections.....                         | 176 |
| § 3. Juridictions administratives.....                                   | 180 |

## CHAPITRE V

### LA FORCE PUBLIQUE

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SECTION I. — L'ORGANISATION DE LA FORCE PUBLIQUE.....                                                              | 182 |
| § 1. Les forces de police communale.....                                                                           | 182 |
| § 2. La gendarmerie sarroise.....                                                                                  | 182 |
| § 3. La gendarmerie française.....                                                                                 | 185 |
| § 4. Les troupes françaises.....                                                                                   | 187 |
| SECTION II. — LA QUESTION DE LA LÉGALITÉ DE LA PRÉSENCE DES TROUPES FRANÇAISES DANS LE TERRITOIRE DE LA SARRE..... | 189 |
| § 1. Le point de vue du Gouvernement allemand.....                                                                 | 189 |
| § 2. Le point de vue de certains partis politiques du territoire de la Sarre.....                                  | 190 |
| § 3. Le point de vue de la Commission de Gouvernement.....                                                         | 191 |
| § 4. Le point de vue du Conseil de la Société des Nations.....                                                     | 192 |

|                                                                                                                         | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| SECTION III. — LA QUESTION DE LA LÉGALITÉ DE LA PRÉSENCE DE LA GENDARMERIE FRANÇAISE SUR LE TERRITOIRE DE LA SARRE..... | 195   |
| SECTION IV. — DE L'EXERCICE DE LA JURIDICTION DES CONSEILS DE GUERRE FRANÇAIS DANS LE TERRITOIRE DE LA SARRE.....       | 196   |
| § 1. Période antérieure à l'ordonnance du 28 juin 1921.....                                                             | 196   |
| § 2. L'ordonnance du 28 juin 1921.....                                                                                  | 197   |
| § 3. Légalité de l'ordonnance du 28 juin 1921.....                                                                      | 199   |
| I. Le point de vue du Gouvernement allemand.....                                                                        | 199   |
| II. Le point de vue de la Commission de Gouvernement.....                                                               | 200   |
| III. Le point de vue du Conseil de la Société des Nations.....                                                          | 203   |

## CHAPITRE VI

### JUSTICE, INSTRUCTION PUBLIQUE ET CULTES

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SECTION I. — LA JUSTICE.....                                                        | 207 |
| § 1. L'organisation judiciaire.....                                                 | 209 |
| § 2. La procédure.....                                                              | 213 |
| § 3. Le Code pénal.....                                                             | 214 |
| § 4. Accords avec les Gouvernements étrangers.....                                  | 216 |
| § 5. Période antérieure à l'ordonnance du 2 août 1921.....                          | 218 |
| SECTION II. — L'INSTRUCTION PUBLIQUE.....                                           | 223 |
| § 1. L'enseignement public de l'Etat.....                                           | 224 |
| § 2. L'enseignement donné par les mines domaniales françaises.....                  | 225 |
| § 3. L'enseignement du français dans les écoles de l'Etat.....                      | 227 |
| § 4. La question de l'enseignement devant le Conseil de la Société des Nations..... | 229 |
| I. Le point de vue du Gouvernement allemand.....                                    | 229 |
| II. Le point de vue de la Commission de Gouvernement.....                           | 231 |
| III. Le point de vue du Conseil de la Société des Nations.....                      | 233 |
| SECTION III. — LES CULTES.....                                                      | 234 |

## CHAPITRE VII

### CHEMINS DE FER, POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SECTION I. — LES CHEMINS DE FER.....                                                            | 236 |
| § 1. L'organisation du réseau ferré.....                                                        | 236 |
| § 2. Rapports avec les réseaux voisins.....                                                     | 238 |
| 1. — Accords avec la France, la Belgique et l'Angleterre.....                                   | 238 |
| 2. — Adhésion du territoire de la Sarre à la Convention de Berne; accords avec l'Allemagne..... | 239 |
| § 3. Les tarifs; emploi de la monnaie française; aménagement des gares douanières.....          | 245 |
| SECTION II. — POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES.....                                            | 249 |

## CHAPITRE VIII

### LES FINANCES

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| SECTION I. — L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE..... | 254 |
|-----------------------------------------------|-----|



# TABLE DES MATIÈRES

9

|                                                                                                                                                               | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| § 1. Impôts directs.....                                                                                                                                      | 257   |
| § 2. Impôts indirects.....                                                                                                                                    | 260   |
| § 3. Impôt sur le chiffre d'affaires.....                                                                                                                     | 260   |
| § 4. Impôt sur le charbon.....                                                                                                                                | 261   |
| SECTION II. — CONVENTION AYANT POUR BUT D'ÉVITER LA SUPERPOSITION<br>D'IMPÔTS FRANÇAIS ET SARROIS.....                                                        | 265   |
| SECTION III. — LE BUDGET.....                                                                                                                                 | 267   |
| SECTION IV. — LA RÉFORME MONÉTAIRE.....                                                                                                                       | 282   |
| § 1. Evolution de la question monétaire.....                                                                                                                  | 282   |
| § 2. Légalité de la décision de la Commission de Gouvernement fai-<br>sant de la monnaie française la monnaie légale unique du<br>territoire de la Sarre..... | 292   |
| I. Légalité de l'ordonnance du 16 mars 1921.....                                                                                                              | 292   |
| a) Le point de vue du Gouvernement allemand.....                                                                                                              | 292   |
| b) Le point de vue de la Commission de Gouvernement.....                                                                                                      | 293   |
| c) Le point de vue du Conseil de la Société des Nations.....                                                                                                  | 294   |
| II. Légalité de l'ordonnance du 18 mai 1923.....                                                                                                              | 296   |

## III<sup>e</sup> PARTIE

### LE RÉGIME DOUANIER

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION .....                                                                                       | 301 |
| SECTION I. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.....                                                               | 302 |
| § 1. Principe.....                                                                                       | 302 |
| § 2. Application des lois douanières en Sarre.....                                                       | 305 |
| § 3. Application à la Sarre des conventions douanières conclues par<br>la France.....                    | 307 |
| § 4. Le personnel.....                                                                                   | 309 |
| SECTION II. — PÉRIODE D'INSTAURATION.....                                                                | 311 |
| SECTION III. — FONCTIONNEMENT.....                                                                       | 313 |
| § 1. Frontière Nord (sarro-allemande).....                                                               | 313 |
| § 2. Frontière Sud (sarro-lorraine).....                                                                 | 317 |
| § 3. Liaison entre ces deux lignes; douane intérieure.....                                               | 319 |
| § 4. Transit .....                                                                                       | 320 |
| § 5. L'entrepôt .....                                                                                    | 321 |
| § 6. L'admission temporaire .....                                                                        | 321 |
| § 7. Prohibitions .....                                                                                  | 322 |
| I. — Généralités .....                                                                                   | 322 |
| II. — Fausses marques de fabrique.....                                                                   | 323 |
| III. — Exportation des capitaux.....                                                                     | 327 |
| IV. — Dérogations .....                                                                                  | 329 |
| § 8. Tourisme.....                                                                                       | 329 |
| § 9. Concours apporté par le service des douanes au service sarrois des<br>Contributions indirectes..... | 330 |

|                                                                   | Pages |
|-------------------------------------------------------------------|-------|
| SECTION IV. — CONTINGENTEMENTS.....                               | 331   |
| § 1. Ligne Nord.....                                              | 332   |
| § 2. Ligne Sud, contingent d'importation en France.....           | 336   |
| SECTION V. — DISPOSITIONS SPÉCIALES.....                          | 340   |
| § 1. Expédition aux colonies.....                                 | 340   |
| § 2. Essences et benzols.....                                     | 342   |
| § 3. Rhums coloniaux .....                                        | 342   |
| § 4. Contrôle de la librairie.....                                | 342   |
| SECTION VI. — LE CONTENTIEUX.....                                 | 343   |
| § 1. Compétence des tribunaux français.....                       | 344   |
| § 2. Compétence des tribunaux sarrois.....                        | 346   |
| § 3. La contrainte.....                                           | 349   |
| § 4. L'organisation de la juridiction civile et répressive.....   | 351   |
| SECTION VII. — LE RÉGIME DOUANIER A PARTIR DU 10 JANVIER 1925.... | 355   |
| CONCLUSION .....                                                  | 363   |
| ANNEXE .....                                                      | 364   |



## BIBLIOGRAPHIE

---

- Alsace française* (L'), revue (chronique sarroise).
- Amtsblatt der Regierungskommission des Sarregebietes* (Journal officiel de la Commission de Gouvernement) (1).
- Annales des Douanes*, Oudin, Poitiers.
- Annuaire des Sociétés par actions en Alsace-Lorraine, Luxembourg, Sarre* (publié par la Société Générale Alsacienne de Banque de Strasbourg).
- AULARD. — *Landau et Sarrelouis* (*Revue de Paris*, 15 mars 1919).
- BABELON (Ernest). — *Au pays de la Sarre, Sarrebruck et Sarrelouis*. Paris, Leroux, 1917.
- BAKER (Ray-Stannard). — *Woodrow Wilson and work settlement*. London, William Heinemann, 1923.
- *Le Président Wilson et le règlement franco-allemand*. Edition française, par Alaux Louis-Paul. Payot, Paris, 1924.
- BARTHOU (Louis). — *Le traité de Paix. Versailles 1919*. Paris, Charpentier 1919.
- BLONDEL (Georges). — *La Rhénanie. Son passé, son présent, son avenir*. Paris, 1921.
- BOURGEOIS (Léon). — *Le traité de paix de Versailles*. Paris, Félix Alcan, 1919.
- *L'œuvre de la Société des Nations (1920-1923)*.
- Bulletin Institut Intermédiaire International*. La Haye.
- Bulletin de Statistique et de Législation comparée*. Paris.
- Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée*. Paris.
- Bulletin de la Chambre de Commerce franco-sarroise. Sarrebrück* (Bureau de Paris, 58, rue Taibout).
- Bulletin douanier*. Davy, Paris.
- CADOUX (Gaston). — *L'Avenir de la Sarre* (*L'Economiste français*, janvier 1922).
- DASBACH (G. F.). — *Die rheinische Landgemeinde-ordnung*, Trèves, 1914.
- DELAMORE. — *Annuaire du Département de la Sarre* (1810).
- DOUARCHE (Léon). — *La Société minière de secours mutuels de Sarrebrück* (Musée social, juillet 1922).
- ENGERAND (Fernand). — *L'Allemagne et le fer : les frontières lorraines et la force allemande*. Paris, Perrin, 1916.
- *Ce que l'Allemagne voulait, ce que la France aura. Le minerai de Briey. La houille de la Sarre*. Paris, Sirey, 1916.

---

(1) Se trouve à Paris au Musée social et à l'Office de la Législation étrangère au ministère de la Justice.

- *Le fer sur une frontière. La politique métallurgique de l'Etat allemand.* Paris, Bossard, 1919.
- *Rapports à la Chambre sur les mines domaniales de la Sarre.* 1920 (J. O. R. F.).
- ENGERAND (Louis). — *L'opinion publique dans les provinces rhénanes et en Belgique.* 1789-1815. Paris, Bossard, 1919.
- Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.*
- Entscheidungen des obersten Gerichtshofes und des oberverwaltungsgerichtes des Saargebiets in Saarlouis.* Sarrebrück (10 février 1923).
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de droit international* (1922).
- FERASSON (Louis). — *La question du fer. Le problème franco-allemand du fer.* Paris, Payot, 1918.
- Führer durch das industrielle Saargebiet.* Sarrebrück, C. H. SCHERER, 1919.
- GRÉARD (Henry). — *Exploitation des mines fiscales de la Prusse.* Thèse. Paris, 1912.
- HANOTAUX (Gabriel). — *Le traité de Versailles du 18 juin 1919. L'Allemagne et l'Europe.* Paris, Plon, 1919.
- HATSCHEK (Julius). — *Volkerrecht* (s. 161-164). Leipzig, 1923.
- HASSLACHER. — *Das Industriegebiet an der Saar.* Sarrebrück, 1912.
- HASKINGS AND LORD. — *Some problems of the Peace Conference* (Harvard University Press, 1920).
- HINZELIN (Emile). — *Et la Sarre? La Marche de France* (février 1924).
- HIRSCHAUER (Général). — *Les mines de la Sarre sous l'Administration française* (Revue des Deux-Mondes, 1<sup>er</sup> août 1922).
- Illustration économique et financière. Le Territoire de la Sarre.* Paris, 1921.
- Journal officiel de la Société des Nations.*
- Journal officiel de la Commission de Gouvernement.*
- Juristische Wochenschrift.*
- KEYNES (John Maynard). — *Les conséquences économiques de la Paix.* Traduction française. Editions de la Nouvelle Revue Française. Paris, 1920.
- KIEFER. — *Die Organisationsbestrebungen der Saarbergleute.* Sulzbach, 1912.
- KOLLMANN. — *Die grossindustrie des Saargebiets.* Deutsche Arbeit. Das Technische Monatsheft. 1911.
- KOZŁOWSKI. — *Le territoire national et la méthode plébiscitaire* (Bulletin mensuel de la Société de législation comparée, juin 1923).
- LANSING (Robert). — *The Peace negotiations, a personal narrative.* Londres, 1921.
- *The big fours.* Boston et New-York, 1921.
- LAUER (Walther). — *Die Glasindustrie in Saargebiet.* Braunschweig, 1922.
- LÉVY (Raphaël-Georges). — *La Juste Paix* (Revue des Deux-Mondes, 15 mai, 1<sup>er</sup> et 15 juin, 1<sup>er</sup> juillet 1920).
- Livre blanc allemand. — Das Saargebiet unter der Herrschaft des Waffenstillstands-abkommens und des Vertrags von Versailles Stille.* Berlin, 1921.
- LIUVILLE (Félix). — *Rapport à la Chambre sur les mines domaniales de la Sarre.*
- ANGELO MARAUD. — *Le Territoire de la Sarre. Son évolution économique et sociale.* Paris, Plon-Nourrit, 1924. (Vient de paraître.)



- MEINECKE (F.). — *Geschichte der linksrheinischen Gebietsfragen*. Die Woche, 8 mars 1919.
- Mines de la Sarre. — Publication de l'Administration prussienne des mines fiscales en 1904.
- Mines de la Sarre. — Rapport sur les mines et la métallurgie. Publication de la Société des Ingénieurs civils. Paris, 1916 (Tribot et Lespier).
- MULLER (Robert). — *Nos besoins en charbon allemand*. Musée social, octobre 1919.
- MUTH (Dr.). — *Geschichte der Pfarrei Saint-Johann*.
- NIEDER. — *Die Arbeitsleistung der Saarbergleute*. 1882.
- NITTI. — *L'Europe sans Paix*. 1922.
- OSBORNE (Sidney). — *The Saar question, a disease spot in Europe*. Londres, 1923.
- PANGE (Jean de). — *Les libertés rhénanes*. Paris. Perrin, 1922.
- PAULIN (Honoré). — *Le Fer et le Charbon, conditions de la paix future*. Paris, Bossard, 1919.
- PRIOU (Jean). — *L'organisation politique et économique du territoire de la Sarre*. Thèse. Paris, Sirey, 1921.
- *Le Territoire de la Sarre*. Etudes politiques et économiques. Paris, Berger-Levrault, 1923.
- Recueil des traités publié par la Société des Nations*.
- REBOUL (Lieutenant-colonel). — *La Propagande allemande dans la Sarre* (Le Temps du 25 juin 1922).
- *Dans la Sarre. I. L'Allemagne et la dernière grève* (Le Temps du 28 juin 1923). — *II. L'offensive allemande contre la Commission de Gouvernement* (Le Temps du 6 juillet 1923). — *III. Les Ecoles et la question religieuse* (Le Temps du 8 juillet 1923).
- REINHARD (Frank). — *Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes* (Archiv des öffentlichen Rechtes, 43. Band 1. Heft, 1922).
- REQUIN (lieutenant-colonel). — *L'exécution du traité dans la Sarre* (Revue de Paris, 1<sup>er</sup> octobre 1921).
- ROENNE. — *Das Saarbeckenabkommen*. Goettinger doktordissertation. Frankfurt a. M., 1920.
- RUPPERSBERG. — *Geschichte der Stadt Saarbrücken*, Saarbrück, 1913.
- Rapports adressés par la Commission de Gouvernement au Secrétaire Général de la Société des Nations* (publiés in extenso au J. O. S. D. N.).
- Reichsgesetzblatt* (Journal Officiel allemand).
- Revue de la Presse rédigée à la Commission de Gouvernement (quotidienne), Saarbrück.
- SAGNAC (Ph.). — *Le Rhin français pendant la Révolution et l'Empire*. Félix Alcan, Paris, 1917.
- Statistiques douanières pour la Sarre*. Direction Générale des Douanes. Ministère des Finances.
- SAVELKOULS. — *Der Franc im Saargebiet*. 1921-1922. Berlin (2<sup>e</sup> édit.).
- Saarbrücker Zeitung* (social-démocrate).
- Saarlandeszeitung* (Journal du Centre).
- The Saar Controversy*. Sweet et Maxwell, 1923. Londres. BISHOP (W. R.).

- Saarkurier* (Neuer) (indépendant).  
*Saarlwitschaftszeitung* (Revue économique).  
SCELLE (Georges). — *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*. Paris, Sirey, 1919.  
SCHMITZ. — *Das Saarbrückenland*. 1882.  
STEGEMAN. — *Rettet das Saarland*. Berlin, 1919.  
TILLE. — *Die Mosel und Saarkanalisierung*, 1907.  
TARDIEU (André). — *La Paix*. Paris, Payot, 1921.  
Travaux du Comité d'Etudes. — *La Sarre*, 1917.  
WEHBERG (Hans Dr.). — *Saargebiet*. — *Die Staats und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes*. Gladbach, 1924. Volksvereins. Verlag. G. m. b. H.  
WEISS (Paul). — *Exploitation des mines par l'Etat*. Thèse. Paris, 1901.  
VIDAL DE LA BLACHE et L. GALLOIS. — *Le Bassin de la Sarre*. Paris, Colin, 1919.  
VIGELIUS (Karl Dr. Gus.). — *Die Städte-Ordnung für die Rheinprovinz*. Leipzig, 1910.  
VOPELIUS (Dr. Max). — *Die Tafelglasindustrie in Saarthal*. Halle, 1895.  
*Volkstimme* (Journal socialiste de Sarrebrück).
-



## INTRODUCTION

---

En compensation de la destruction des mines du Nord et du Pas-de-Calais, l'Allemagne a cédé à la France, par le traité de Versailles, la pleine propriété des mines de charbon du bassin de la Sarre.

En outre, pour permettre à la France d'exploiter librement ces mines, le territoire de la Sarre est soumis au régime douanier français et à un régime politique et administratif spécial.

L'Allemagne a renoncé, en effet, au gouvernement de ce territoire en faveur de la Société des Nations. Cependant celle-ci n'en a pas l'exercice, car le traité dispose, par ailleurs, que le gouvernement de la Sarre est confié à une commission représentant la Société des Nations et dont les cinq membres sont nommés et révoqués par le Conseil de la Société des Nations.

A l'expiration d'un délai de quinze ans à dater de la mise en vigueur du traité, la population sera appelée à faire connaître sa volonté : maintien du régime établi par le traité, union à la France, union à l'Allemagne.

C'est ce régime spécial politique et administratif que nous nous proposons d'étudier, du seul point de vue juridique et en nous fondant uniquement pour étayer nos conclusions sur le traité qui constitue la « charte » du territoire et sur les textes officiels publiés tant par la Société des Nations que par la Commission de Gouvernement et les Gouvernements des Etats étrangers.

Il ne nous a pas échappé que toutes les questions qui touchent à la Sarre ont, par certains côtés, un caractère politique en raison de l'incertitude du sort du territoire et du plébiscite à intervenir. Comme nous avons eu le souci de faire une étude impartiale, nous nous sommes efforcé d'écarter tout ce qui aurait pu lui donner le caractère d'une polémique.

Par ailleurs, bien que n'abordant pas les questions économi-

ques qui ont été très largement traitées par M. Priou (1) et dans de nombreuses revues, il nous a paru cependant nécessaire d'étudier la question monétaire et celle des douanes parce qu'elles dominent la vie économique du bassin et qu'au surplus elles soulèvent des points de droit délicats. Nous nous sommes attaché, en particulier, à développer la question des douanes car il n'apparaît pas que jusqu'ici elle ait fait l'objet d'une étude d'ensemble, au double point de vue économique et juridique.

Enfin, dans cet aperçu, nous avons multiplié avec intention les références aux textes officiels dont nous nous sommes servi, dans le but principal de fournir à d'autres le moyen de faire un travail plus approfondi.

## ABRÉVIATIONS

|                                                                     |                |
|---------------------------------------------------------------------|----------------|
| Annexe à la partie III, section IV du traité de Versailles .....    | Annexe.        |
| <i>Journal officiel de la République française</i> ....             | J. O. R. F.    |
| <i>Journal officiel de la Société des Nations</i> ....              | J. O. S. D. N. |
| <i>Journal officiel de la Commission de Gouvernement</i> . . . . .  | J. O. C. de G. |
| Commission de Gouvernement.....                                     | C. de G.       |
| Société des Nations.....                                            | S. D. N.       |
| Territoire de la Sarre.....                                         | T. d. l. S.    |
| <i>Bulletin de l'Institut Intermédiaire international</i> . . . . . | B. I. I. I.    |
| <i>Revue de Droit International Public</i> .....                    | R. D. I. P.    |

---

(1) PRIOU (Jean), *Le Territoire de la Sarre*, 1923.

## PREMIÈRE PARTIE

---

### LE TRAITÉ DE VERSAILLES ET LE TERRITOIRE DE LA SARRE

---

#### CHAPITRE I

##### LE DÉBAT A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

Le débat auquel donna lieu, à la Conférence de la paix, l'établissement du régime assigné par le Traité de Versailles à la région de la Saïre, a été retracé par l'un des représentants de la France, M. André Tardieu, député, dans son livre *La Paix*.

Le chapitre VIII de cet ouvrage est entièrement consacré à la question. Comme il paraît qu'aucun procès-verbal de ces débats n'a été dressé, on ne peut qu'accepter sans contrôle cette relation (1).

Pour cette raison, nous nous bornerons à en reproduire ci-après les principaux passages qu'il est nécessaire de connaître pour la bonne compréhension de cette étude :

---

(1) Nous possédons deux autres relations de ces débats. La première est contenue dans le livre de MM. Haskins et Lord, intitulé *Some Problems of the Peace Conference*. Voir notamment aux pages 132, 146, 149. Elle n'ajoute rien à ce que nous connaissons par M. Tardieu. La deuxième est de M. Ray Stannard Baker dans son livre *Woodrow Wilson and Work settlement*, dont une traduction française vient de paraître. Le récit de ces débats se trouve au chapitre IX, intitulé « L'Ère des compromis ». Voir notamment page 188 (traduction française). Cette relation ne contient rien d'inédit, l'auteur se référant au livre de M. Tardieu. Toutefois, M. Baker fait connaître que le président Wilson a accepté le régime politique spécial imposé au territoire de la Sarre parce que ce régime donnait à la Société des Nations une mission importante et immédiate à remplir. En outre, il nous faut signaler à la page 197 (traduction française) une lettre écrite, le 9 avril 1919, par M. Bernard Barruch (document n° 10), donnant au président Wilson des arguments contre la revendication des mines de la Sarre par la France. Selon cet expert, la solution devait être un simple arrangement entre la France et l'Allemagne, celle-ci donnant le charbon et celle-là donnant le fer.



## I

## LA REVENDICATION FRANÇAISE

Le problème du bassin de la Sarre est de ceux que les délégués américains à la Conférence de la paix et l'Amérique, en général, ont, au début du moins, le plus mal compris.

.....

Problème difficile, parce qu'il était double : d'un côté, économique, à cause des mines de charbon, dont la propriété était nécessaire en justice et en fait à une nation systématiquement ruinée par l'Allemagne; mais moral et historique aussi, parce que, sur une grande partie de ce territoire, vivait une population de race, de traditions et d'aspirations françaises, que les traités de 1814 avaient laissée à la France et que la violence seule avait séparée d'elle en 1815. Problème difficile aussi, parce que ses deux éléments étaient géographiquement contradictoires; parce qu'en revendiquant, forts du droit national, les Français que nous avait arrachés le traité de 1815 et, forts du droit de réparation, les houillères du bassin, nous étions en présence, lorsqu'on en venait à l'application sur la carte, d'une indiscutable discordance de ces deux revendications. La frontière de 1814, si elle nous était reconnue, ne nous donnait qu'une partie, et la moins intéressante, du bassin houiller. Par contre, le bassin lui-même, tout en dépassant au nord, de 700 kilomètres carrés, les territoires compris entre la frontière de 1814 et celle de 1815, n'incluait qu'une partie desdits territoires. En d'autres termes, nos réclamations sur le sol ne coïncidaient pas avec nos réclamations sur le sous-sol et ni les unes ni les autres ne pouvaient être abandonnées.

Une conclusion s'en dégageait. Qualifiés en équité à revendiquer la totalité des mines; incapables d'en assurer, en territoire allemand, l'exploitation sans un ensemble de garanties industrielles, administratives et politiques; attachés par les liens de l'histoire et du cœur à retrouver la frontière de 1814; répudiant, conformément à nos buts de guerre, les annexions imposées par la force, nous devions, de toute nécessité, prévoir une solution mixte, à la fois territoriale, économique et politique, applicable dans sa première partie au sud de la frontière de 1814, dans la seconde au nord de cette frontière. Et, seule,

la combinaison de ces deux solutions pouvait donner satisfaction à la double revendication que nous avons le devoir de soutenir.

La tâche était ardue, — d'autant plus ardue qu'aucune des revendications officielles de la France au cours de la guerre (déclarations gouvernementales des 31 décembre 1916 et 10 janvier 1917; ordres du jour des Chambres des 5 et 6 juin 1917) ne mentionnait la question de la Sarre. Les négociateurs français ont franchement abordé l'obstacle dans un mémoire que M. Clemenceau m'avait prié de préparer et dont je publie ici le texte inédit :

#### MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LA DÉLÉGATION FRANÇAISE

##### I. — RESTITUTION JURIDIQUE

La région dont il s'agit a été, pendant de longs siècles, unie à la France et n'a été séparée d'elle que par la force.

###### 1° Union à la France :

a) Landau a été cédé à la France en 1684. Sarrelouis a été construit par Louis XIV. Les deux villes ont été représentées lors de la Révolution française à la fête de la Fédération et ont proclamé leur union à la République une et indivisible.

En 1793, Landau a soutenu un siège héroïque, à l'issue duquel la Convention nationale déclarait que la ville « avait bien mérité de la Patrie ».

Tout le reste du bassin de la Sarre est devenu français de 1792 à 1795, au milieu de l'enthousiasme des populations, décrit par Goethe, et leur vote, inscrit dans des pétitions frémissantes conservées aux Archives nationales, a enregistré leur union à la France « en une seule et même famille ».

b) Toutes ces pétitions mériteraient d'être reproduites. Nous nous contenterons d'en citer quelques-unes.

Celles des cantons de la Queich, de la Blies, de la Sarre, expriment unanimement « le vœu le plus ardent d'être réunis à la République française ».

Certaines, comme Implingen, tiennent à spécifier que « ce désir n'est point de jouir d'une liberté illimitée, mais qu'il est seulement provoqué par l'amour de la patrie ».

D'autres, comme Deux-Ponts, formulent un vœu, auquel les événements ultérieurs donnent sa véritable signification, celui « d'être mis à l'abri des guerres que les despotes de l'Allemagne excitent tous les vingt ans dans leur pays, le plus souvent pour des objets qui leur sont entièrement étrangers ».

Les habitants de Neunkirchen espèrent que la France aura la « magnanimité de les rendre aussi heureux qu'il soit possible de l'être en prononçant leur réunion à la première des Républiques » et ils ajoutent : « Nous tâcherons de nous rendre dignes de ce bienfait ».

Dans la Sarre, le ton est caractéristique. Les populations souhaitent que « la France daigne les admettre au rang de ses enfants chéris et consolider son ouvrage en leur donnant ce titre glorieux de Français qu'ils portent depuis si longtemps dans leurs cœurs et qu'ils ne cesseront jamais de mériter ».

La population de Sarrebruck résume ces sentiments dans cette phrase : « Que notre réunion, aussi pure qu'inviolable, nous associe à la *France*, notre *mère-patrie*; nous n'aurons plus à l'avenir qu'un même esprit, une même volonté, un seul intérêt ».

c) Ce désir passionné d'union à la France trouva d'ailleurs sa justification dans la sage administration assurée par nous au pays. De grands travaux publics resserrèrent les liens du sentiment. La France, la première, se préoccupa de mettre les mines en valeur. Une Ecole des Mines fut fondée par Napoléon, à Geslautern, sur la rive gauche de la Sarre, au sud de Völklingen et les résultats obtenus contribuèrent à éveiller les convoitises des métallurgistes prussiens, dont un agent, Böcking, devait en 1814 et 1815 mener, pour le compte de ses patrons, la campagne en vue de l'annexion à la Prusse.

C'est le système d'exploitation pour le compte de l'Etat, institué par la France, qui existe encore aujourd'hui. Cette exploitation a d'ailleurs été conduite sur la base des études faites par nos ingénieurs et nos Archives nationales possèdent le reçu, signé de la Prusse, « des plans et registres relatifs aux concessions de terrains houillers des départements de la Sarre et de la Roer ».

## 2° Depuis la séparation :

a) C'est la force seule qui a séparé de la France cette région.

Le traité de Paris du 30 mai 1814 n'avait pas osé réaliser cette séparation, qui ne fut accordée aux instances de la Prusse en 1815, sans consultation des habitants, que pour tenir la France sous une perpétuelle menace d'invasion.

Au début, plusieurs puissances, dont la Grande-Bretagne, protestèrent, contre « la cession de territoires attachés à la France et dont la perte souleverait l'indignation de tous les cœurs français ». Finalement, l'insistance prussienne l'emporta.

Metternich a jugé l'opération en écrivant : « La Prusse n'a eu égard à aucun principe de justice ou seulement de décence. »

b) Beaucoup d'habitants s'expatrièrent. Les autres, opprimés par l'administration et la colonisation prussienne, se déclaraient « Prussiens par contrainte » (*Musspreussen*).

En 1859, lors de la guerre d'Italie, l'état d'esprit était le même. De vives manifestations francophiles se produisirent à Landau. En 1865 encore, lors d'un voyage dans la région, Guillaume I<sup>er</sup> fut reçu très froidement.

En 1866, le prince Clovis de Hohenlohe écrivait dans ses *Mémoires* : « Les Bavares du Palatinat (c'est-à-dire de la région de Landau et plus au nord) supporteraient tous bien de passer à la France. » Les fonctionnaires prussiens en 1870 appellent Sarrelouis « le nid à Français ».

c) Les historiens allemands n'ont pas essayé de nier le sentiment de « mésalliance », qui persista, pendant un demi-siècle, dans la population, après l'union avec la Prusse. Ils voient même une preuve du caractère germanique des Rhénans dans leur fidélité... au souvenir français.

La lecture de Treitschke, à ce sujet, est plaisante et démonstrative. Il résulte de son récit que, jusqu'en 1848 au moins, les Rhénans ont prouvé leur patriotisme allemand... en défendant avec acharnement contre Berlin leurs institutions françaises et en étalant l'invincible répugnance que leur inspiraient leurs nouveaux compatriotes prussiens.

d) Aujourd'hui encore, il y a, dans le bassin de la Sarre, une forte proportion de bourgeois et de paysans passionnément attachés à la tradition fran-



caise. Dans la région de Sarrelouis, c'est la grosse majorité. Cette ville a acclamé les troupes françaises et a adressé un télégramme chaleureux au Président de la République. Le sentiment a survécu.

« Les sympathies de Sarrelouis pour la France se révèlent, écrit un témoin, beaucoup plus vives qu'on n'osait l'espérer. Elles se manifesteraient sans aucune hésitation, si la population n'était retenue par la crainte de représailles prussiennes au cas où la frontière ne serait pas modifiée... Beaucoup, à Sarrelouis, étaient disposés à ne pas prendre part aux dernières élections pour l'Assemblée nationale allemande.

« Le Conseil municipal de Sarrelouis s'est proposé de prendre une délibération secrète pour demander le rattachement à la France. Il serait prêt à envoyer une députation à Paris, si on le désire. Dès aujourd'hui, on peut avoir la certitude que Sarrelouis enverrait à la Chambre un député de sentiments français. »

En résumé, tout ce pays longtemps français, qui jamais ne s'est plaint de la souveraineté française, qui a été arraché de force à la France sans consultation des habitants, a conservé, malgré l'immigration prussienne, le souvenir du passé et, en dépit de partages successifs, qui rappellent ceux de la Pologne, demeure, partiellement au moins, français de cœur.

### 3° *Objections possibles :*

a) Sans doute, deux objections ont été présentées :

La séparation, si violente et injuste qu'elle ait été, date d'un siècle. N'est-ce pas entreprendre en vain que vouloir effacer cent ans d'histoire ?

Ensuite ne faut-il pas tenir compte de la large immigration allemande, systématiquement poursuivie pendant ces cent années et qui a modifié profondément la composition de la population ?

b) A la première objection, on peut répondre que, dans l'opinion de la Conférence, le temps passé ne suffit pas à prescrire les revendications du droit. La Pologne ressuscite après plus d'un siècle, la Bohême après plus de quatre.

A la seconde objection, le gouvernement français peut opposer également quelques-unes des décisions — et des mieux justifiées — de la Conférence.

La colonisation systématique d'un pays conquis par la force n'est pas une excuse, mais une aggravation de l'atteinte qu'il a subie.

La colonisation prussienne en Pologne, allemande en Bohême, magyare en Transylvanie, n'a pas empêché les puissances d'accueillir les vœux des vaincus de la veille et de les restituer dans leur droit.

La France estime qu'elle peut réclamer le même traitement.

### 4° *Conclusion à tirer du principe des restitutions :*

Le minimum que la France doit revendiquer, à ce titre, est la frontière de 1814.

Le tracé de cette frontière est le suivant :

Partant du Rhin au sud de Germesheim, elle englobe Landau et rejoint à Wissembourg la frontière de 1815, qu'elle suit jusqu'à hauteur de Sarreguemines. De ce dernier point, elle s'en détache pour former deux saillants au nord de Sarrebruck et de Sarrelouis, laissés à la France, et rejoint la frontière de 1815 à 6 kilomètres environ au sud-est de Merzig.

On sait que, dans ses détails, ce tracé a subi l'influence de l'existence de principautés féodales, qui, depuis, ont disparu.

Il comporterait donc, dans l'application, des retouches éventuelles; mais, dans son ensemble, il représente un principe qui ne peut être contesté.

C'est ce principe que la France a le droit d'invoquer.

## II — RÉPARATION ÉCONOMIQUE

La région qui, au nord de l'Alsace-Lorraine, la continue géographiquement et s'étend au delà de la frontière de 1814, est une région de mines et d'industries caractérisée par une réelle unité : cette région est désignée sous le nom de bassin de la Sarre.

1° *Description sommaire de la région :*

a) Le bassin de la Sarre, qui a la forme d'un triangle, dont la base est parallèle à la Sarre entre Sarrebruck et Sarrelouis et dont le sommet se trouve à Frankenholz (9 kilomètres au nord-ouest de Hombourg), a une unité économique qu'il doit au charbon.

Les mines comprennent trois groupes principaux : le premier, dans la vallée de la Sarre, de Sarrelouis jusqu'en amont de Sarrebruck ; le second, autour de Neunkirchen ; le troisième, dans la région de Saint-Ingbert.

Autour des puits de mines s'est créée une région industrielle. Trois industries s'y sont développées, qui sont, par ordre d'importance : la métallurgie, la verrerie, la faïencerie et la céramique.

b) L'ensemble de la région, tant minière qu'industrielle, est habitée par les mineurs et les ouvriers d'usines. Presque tous sont originaires du pays. Beaucoup ont une petite maison et cultivent un bout de terrain. En 1912, 39 p. 100 des ouvriers des mines fiscales étaient propriétaires, 65 p. 100 étaient mariés. Les célibataires étaient presque tous fils de mineurs et habitaient avec leurs parents.

Ces ouvriers, qui sont au nombre de 72.000, peuvent, grâce à un réseau de communications très développé (comprenant des chemins de fer à voie large, des lignes à voie étroite, des tramways électriques et des services automobiles), habiter assez loin des mines, qui sont le centre vital de la région. Plus de 40 p. 100 sont dans ce cas.

En d'autres termes, le bassin de la Sarre est un tout, dont les trois éléments sont : la zone minière, très incomplètement exploitée ; la zone industrielle, née de la première ; enfin, la zone ouvrière, qui déborde les deux autres et qui y est rattachée par des lignes de chemins de fer, dont Hombourg est le nœud le plus important.

c) Dans ce bassin, dont toutes les parties sont solidaires, toute séparation artificiellement établie serait ruineuse.

Une frontière, coupant en deux le bassin et les voies ferrées qui le desservent, placerait le secteur non français dans une situation d'infériorité, puisqu'il serait à la fois concurrencé, du côté allemand, par les usines westphaliennes et isolé, du côté français, du minerai de Briey, qui est le complément nécessaire du charbon de la Sarre.

La situation monétaire ne serait pas moins mauvaise ; car le mark ne retrouvant pas sa parité avec le franc, la rémunération d'un même travail serait, en raison du change, différente dans les deux secteurs.

Enfin la situation ouvrière serait également détestable. Elle le serait au point de vue des transports, puisque beaucoup des travailleurs auraient une frontière entre leur lieu de résidence et celui de leur travail. Elle le serait au point de vue des salaires, pour les raisons diverses données plus haut ; au point de vue des prix de revient ; au point de vue de la réglementation du travail, des lois sociales et du maintien de l'ordre en cas de grève.

d) Des faits récents ont mis d'ailleurs en lumière l'unité profonde de la région.

D'une part, plusieurs des gros industriels prussiens, obéissant à la préoccupation économique, ont fait, auprès des autorités françaises, des démarches significatives en vue du maintien de cette unité.

D'autre part, depuis l'armistice, les officiers français chargés du contrôle de l'administration locale ont été unanimes à reconnaître l'impossibilité de séparer l'une de l'autre la région minière, la région industrielle et la région ouvrière. Tous signalent le danger qu'il y aurait, même pendant la période transitoire de l'armistice, à établir une barrière entre les divers cercles (*Bezirks*) qui constituent le bassin. L'organisation militaire a donc été faite, bien que provisoire, sur la base de l'unité économique de la région. Les résultats ont été excellents.

2° *Titre spécial de la France à une réparation dans le bassin de la Sarre :*

a) On sait que les destructions industrielles commises par l'Allemagne en France ont principalement porté sur la zone houillère et industrielle du Nord et du Pas-de-Calais. Les deux tiers, tant en surface qu'en production, de cette zone, ont été systématiquement détruits par l'invasisseur.

Les faits se sont déroulés dans l'ordre suivant :

D'abord, inondation du bassin de Lens : d'où une perte annuelle de 8 millions de tonnes de houille.

Ensuite, destruction des bassins de Courrières et de Dourges : d'où une perte annuelle de 4 millions de tonnes.

Enfin, dévastation générale des charbonnages du département du Nord : ici perte annuelle de 8 millions de tonnes.

b) Cette destruction n'a pas été le résultat du hasard ou des opérations de guerre. Elle a fait partie intégrante du plan économique de l'Etat-Major allemand. Ce plan, imprimé à Munich par l'ordre du Quartier-Maître général allemand en février 1916, dû à 200 experts et portant sur 4.031 entreprises, expose en détail le profit escompté par l'Allemagne de la disparition des mines et des industries françaises. La préméditation est donc établie.

Cette préméditation s'explique d'ailleurs, en ce qui concerne notre bassin du Nord et du Pas-de-Calais, par l'active concurrence qu'il faisait au bassin westphalien.

c) Si l'on résume les résultats de l'opération méthodiquement conduite par l'Allemagne, on trouve :

220 fosses rendues inutilisables pour plusieurs années.

Toutes les installations de jour intégralement détruites.

Une production de plus de 20 millions de tonnes, soit 50 p. 100 de la production nationale, retirée au pays.

Une production de sous-produits correspondants supprimée également, savoir :

|                           |                  |
|---------------------------|------------------|
| Coke .....                | 2.243.000 tonnes |
| Briquettes .....          | 1.674.925 —      |
| Sulfate d'ammoniaque..... | 23.200 —         |
| Benzol .....              | 13.900 —         |
| Goudron .....             | 61.000 —         |

Une population ouvrière de 100.000 ouvriers réduite au chômage et leurs familles à la misère.

Au total, un dommage matériel de deux milliards, au minimum (1), au-

(1) Evaluation inférieure de 65 % au prix de 1920.



quel doit être ajouté, pour dix ans encore, le manque à produire pendant la reconstruction.

Il suffit d'énoncer ces faits pour établir le droit de la France à une réparation complète.

### 3° La France et l'après-guerre :

a) Si la France, à la conclusion de la paix, n'était pas en possession du bassin de la Sarre, sa situation économique serait désastreuse.

La France a besoin de ce bassin, non seulement pour l'Alsace-Lorraine, qui consomme 7 millions de tonnes de plus qu'elle n'en produit, mais encore pour elle-même.

Avant la guerre, la France importait par an 23 millions de tonnes. Augmentée de l'Alsace-Lorraine, elle aurait donc, sans le charbon de la Sarre, à importer, même après le rétablissement de ses mines du Nord, 30 millions de tonnes, et jusqu'à ce rétablissement, 50 millions, sur une consommation totale de 75 millions.

b) Cette situation est précisée dans le tableau ci-dessous qui se passe de commentaires.

|                                                         | En millions<br>de tonnes |
|---------------------------------------------------------|--------------------------|
| Consommation de la France en houille (1913).....        | 63                       |
| — de l'Alsace-Lorraine (1913).....                      | 12                       |
| — totale .....                                          | 75                       |
| Production de la France en houille (1913).....          | 40                       |
| Destruction des mines françaises pendant la guerre..... | 20                       |
| Production de la France en houille à ce jour.....       | 20                       |
| — de l'Alsace-Lorraine.....                             | 4                        |
| — totale à ce jour.....                                 | 24                       |
| Charbon à importer à ce jour.....                       | 51                       |

c) En d'autres termes, la France serait économiquement tributaire de l'Allemagne, qui, par le charbon, contrôlerait les prix de toute notre métallurgie de l'Est et dominerait ainsi toute notre politique.

Les industriels allemands eux-mêmes ont écrit d'ailleurs, dans leur mémoire au Chancelier du 20 mai 1915 : « Le charbon est un des moyens d'influence politique des plus décisifs. Les Etats neutres sont obligés d'obéir à celui des belligérants qui peut leur assurer leur provision de charbon. »

Ce serait par conséquent assurer à l'Allemagne la domination économique que de laisser, en face d'elle, la France sans charbon.

Ce serait imposer à la France, après la victoire dans la guerre, la défaite dans la paix.

### 4° La cession du bassin de la Sarre, comme réparation, est indispensable, d'un point de vue plus général :

a) Ce n'est pas seulement la réparation du préjudice spécial infligé aux mines françaises qui est en cause; c'est tout le problème de la dette de l'Allemagne vis-à-vis de la France.

Les réparations, auxquelles l'Allemagne est tenue vis-à-vis de la France en raison des dévastations qu'elle a commises, posent un difficile problème financier, compliqué par les revendications justifiées d'autres puissances alliées.

Il est douteux que les moyens de paiement, dont dispose l'Allemagne ac

tuellement ou dont elle disposera au cours des prochaines années, puissent atteindre; même de loin, les chiffres nécessaires à ces réparations, dont le total représente 1.000 milliards.

b) Il est, par suite, indispensable qu'elle puisse s'acquitter sous les formes les plus variées, tant dans l'intérêt de ses créanciers que dans le sien propre.

Il convient de rappeler que :

L'Allemagne est un des plus gros producteurs de houille du monde et que sa production dépasse sa consommation (elle extrayait avant la guerre 191 millions de tonnes et en consommait 137), sans compter 87 millions de tonnes de lignite, ce qui a donné pour 1914 une production totale de 278 millions de tonnes.

Les mines de houille constituent une ressource certaine et donnent un produit facilement réalisable.

La houille, comme toutes les matières premières, a une valeur intrinsèque indépendante de celle de la devise allemande, ce qui élimine un des problèmes les plus préoccupants du règlement financier.

Dans ces conditions, on est conduit à considérer la cession de la partie allemande du bassin houiller de la Sarre comme un élément nécessaire de la réparation due par l'Allemagne à la France.

c) Le bassin de la Sarre a produit en 1912-1913 :

|                        |            |
|------------------------|------------|
| Mines prussiennes..... | 12.730.000 |
| Mines bavaroises.....  | 896.000    |
| Mines lorraines.....   | 3.846.000  |
| Total.....             | 17.472.000 |

La production de la partie du bassin sise au nord de la frontière d'Alsace-Lorraine représente donc 13.626.000 tonnes.

Il est difficile de calculer la valeur de ces mines, valeur qui dépend naturellement du prix de revient du charbon, du prix de vente, de la durée des mines, etc...

On évalue en tout cas la richesse minérale du bassin, pour les couches exploitées à moins de 1.000 mètres de profondeur, à 3.660 millions de tonnes.

C'est donc une ressource importante, dont il est sage et juste de faire état dans le compte général des réparations.

5° Cette réparation nécessaire est une réparation facile :

a) Dans leur presque totalité, les mines de la Sarre appartiennent au fisc prussien et bavarois.

|                                 |                  |
|---------------------------------|------------------|
| Superficie totale.....          | 116.000 hectares |
| Mines fiscales prussiennes..... | 110.000 —        |
| Mines fiscales bayaroises.....  | 4.000 —          |

L'opération de cession d'Etat à Etat ne présente aucune difficulté; les quelques mines privées seront rachetées par l'Etat allemand à leurs propriétaires et cédées à l'Etat français.

Comme il a été rappelé plus haut, le bassin de la Sarre reviendra, par cette cession, au pays qui l'a mis en valeur et qui, après l'avoir mis en valeur, en a été dépouillé par la force.

b) Aucune rupture économique ne résultera de la cession.

En effet, c'est vers le sud qu'est le débouché économique de ces mines,

qui se heurtent au nord aux charbons de Westphalie, auxquels la Prusse les a toujours sacrifiées.

Il suffit de rappeler que, dans ce dessein, l'Allemagne s'est constamment opposée à la canalisation de la Sarre en aval de Sarrebruck et de la Moselle jusqu'au Rhin. La seule communication par eau, qu'elle entendait accorder au bassin de la Sarre, était le canal des Houillères, qui actuellement n'a de débouchés qu'en territoire français, à Nancy d'une part, à Strasbourg de l'autre. On peut donc dire que c'est l'Allemagne elle-même qui, pour protéger les intérêts du bassin concurrent de Westphalie, a imposé et maintenu le débouché de la Sarre vers la France ou l'Alsace-Lorraine.

Dès avant de devenir citoyens français en 1793, des notables de la région alléquaient dans un mémoire adressé aux représentants du peuple que « le commerce, l'échange de nos fers, de nos bois et de nos houilles, contre les produits des manufactures françaises, ont cimenté et entretenu l'attachement des Nassauviens pour les Français ».

Actuellement l'Alsace-Lorraine, la France, l'Italie et la Suisse sont, pour le bassin de la Sarre, d'importants acheteurs. Le retour de l'Alsace-Lorraine à la France et l'orientation que l'Allemagne a volontairement donnée au bassin de la Sarre ne peuvent, dans un avenir prochain, que développer cette situation.

c) Enfin le préjudice subi par l'Allemagne ne sera pas de nature à compromettre son équilibre économique. Le tableau ci-dessous en témoigne : Production totale de l'Allemagne en combustible en

|                                             |                    |   |
|---------------------------------------------|--------------------|---|
| 1913 (y compris le lignite).....            | 278.000.000 tonnes |   |
| Production de la Sarre.....                 | 13.626.000         | — |
| Reste.....                                  | 264.374.000        | — |
| Consommation totale en 1913.....            | 197.000.000        | — |
| Excédent après cession de la Sarre (1)..... | 67.374.000         | — |

#### 6° Conclusion tirée du principe de la réparation :

Comme réparation spéciale de la destruction de ses mines, aussi bien que comme élément nécessaire de la réparation totale, la France est fondée à revendiquer le bassin de la Sarre.

Par bassin de la Sarre, il faut entendre :

a) Les puits en exploitation ;

b) Les gisements non exploités ;

c) La région industrielle (usines, aciéries, fonderies, etc...), qui ne vit que du bassin et ne fait qu'un avec lui.

L'unité profonde de cette région a été rappelée ci-dessus.

La séparer en plusieurs tronçons serait une ruine pour elle, une source d'innombrables vexations pour les habitants.

Cette séparation rendrait d'ailleurs impossible ou, en tout cas, très difficile l'exploitation. Elle doit donc être écartée.

Pour ces raisons, la revendication minima de la France, au titre de la réparation, porte sur la région délimitée par la ligne suivante :

Partant de la frontière de 1815 au point où elle est coupée par la Nied française, cette ligne englobe dans le bassin de la Sarre la vallée et les

---

(1) A déduire les 48 millions de tonnes de la Haute-Silésie (dont 25 millions seulement étaient d'ailleurs consommés dans les nouvelles frontières de l'Allemagne), si la Haute-Silésie passe à la Pologne.



villages de la Nied française, passe par Beckingen (exclu), Duppenweiler, Bettingen, Tholey, Saint-Wendel, Werschweiler, Kubelberg, à 2 kilomètres est de Hombourg, Kirrberg, Einod (toutes les localités précédentes incluses) et rejoint la frontière 1814-1815 en suivant la ligne de faite entre les vallées de la Blies et du Bickenhall.

Cet exposé, inspiré des admirables travaux du professeur Gallois et de ses collègues du Comité d'études, fut expliqué et commenté à nos alliés, dans de nombreuses conversations, au cours des mois de janvier et de février. Il concluait à la solution à trois termes que les circonstances nous imposaient : réintégration sous la souveraineté française des territoires au sud de la frontière de 1814; régime politique spécial pour les territoires du bassin minier et industriel situés au nord de cette frontière; pleine propriété des mines transférée à la France dans ces deux zones. Notre mémoire fut distribué en mars aux chefs des délégations. Le débat, ainsi préparé, s'engagea quelques jours après.

## II

### LE REFUS AMÉRICAIN ET LA CRISE D'AVRIL

Dans la matinée du 28 mars, à l'hôtel du président Wilson, je fus, ainsi que M. Loucheur, convoqué par les Quatre. Nous avions, lui et moi, la charge de développer verbalement les arguments français. Dès notre entrée en séance, notre impression fut faite. M. Lloyd George n'attachait pas à la question une importance de premier ordre. Le président Wilson, au contraire, avait le sourire interrogatif qui annonçait les objections.

Je ne reproduirai pas les explications fournies ce jour-là par M. Loucheur et par moi : toute la substance en était empruntée au document qu'on vient de lire. Les premières interruptions nous fixèrent sur la position du problème. M. Lloyd George se déclarait favorable à notre thèse, en ce qui concernait la propriété des mines. Cette propriété nous était due, il le reconnaissait, à titre de juste compensation. A l'égard des territoires, il était moins catégorique. Il admettait qu'une organisation autonome fût établie pour la totalité du bassin houiller; qu'en d'autres termes, on le détachât de l'Allemagne. Par contre, notre revendication de la frontière de 1814 l'alarmait. Il n'admettait pas que nous eussions les territoires et le charbon.

Et il répétait cette formule, si souvent entendue au cours des discussions :

« Ne renouvelons pas la faute commise par l'Allemagne en 1871 au nom d'un prétendu droit historique. Ne faisons pas de nouvelles Alsaces-Lorraines. »

M. Wilson, d'abord silencieux, prit alors la parole. M. Lloyd George acceptait une partie de nos demandes : le Président, au contraire, les écartait toutes. Il consentait que nous prissions dans la Sarre une quantité de charbon égale au manque à produire résultant, pour nos mines, de la guerre. Mais il nous refusait à la fois et la propriété des mines, et la frontière de 1814, et l'organisation autonome suggérée par M. Lloyd George. Son point de vue, présenté dans la forme la plus amicale, mais la plus nette, était le suivant :

« Jamais, dans aucun document public, la France n'a demandé la frontière de 1814. Les bases de paix, acceptées par elle, parlent de la réparation du tort qu'elle a subi en 1871, et non pas en 1815.

« Or ces bases lient les Alliés. L'argument historique, que l'Allemagne employait contre la France, pour lui voler l'Alsace-Lorraine, est un argument périlleux. Evitons de nous en servir.

« D'ailleurs, la frontière de 1814 ne répond à aucune réalité économique. Elle ruinerait le bassin, en le coupant en deux, sans assurer le charbon à la France. Une cession de territoire, sans un plébiscite immédiat, serait, dans ces conditions, inadmissible.

« Il n'y a pas de nation plus intelligente que la nation française. Si je lui expose franchement ma manière de voir, je n'ai pas peur de son jugement. J'ai une idée si haute de l'esprit de la nation française que je crois qu'elle acceptera toujours un principe fondé sur la justice et appliqué avec égalité.

« Je ne crois pas qu'on puisse assimiler ce problème à celui de l'Alsace-Lorraine. Pendant un demi-siècle, le monde a eu les regards tournés vers l'Alsace-Lorraine. Pendant un demi-siècle, le monde n'a jamais pensé à elle comme à une terre allemande. La question de la frontière de 1814 n'a pas le même caractère.

« Je suis prêt à reconnaître à la France l'usage des mines pour un temps déterminé. Mais comme il ne peut être question

de priver de charbon les industries locales, la question de la propriété des mines m'apparaît comme purement sentimentale.

« Je regrette de faire ces objections et je m'en excuse. Il m'est pénible de m'opposer à la France. Mais je ne pouvais pas agir autrement sans manquer à mon devoir. »

La discussion, dès ce moment, allait aux racines de la solution. M. Clemenceau, qui avait laissé à ses collaborateurs le soin de répondre aux questions de faits et de chiffres posées par le président Wilson, crut nécessaire d'intervenir et le fit avec une rare élévation de pensée.

« J'ai, dit-il, une grave réserve à faire : vous éliminez le sentiment et le souvenir. Le monde n'est pas mené par de purs principes.

« Vous vous déclarez prêts à nous faire justice au point de vue économique et je vous en remercie. Mais les nécessités économiques ne sont pas tout. L'histoire des Etats-Unis est une histoire glorieuse, mais courte. Cent vingt ans, pour vous, c'est une période très longue. Pour nous, c'est peu de chose. Nous avons notre conception de l'histoire, qui ne peut pas être tout à fait la même que la vôtre.

« Nos épreuves ont créé chez nous le sentiment profond des réparations qui nous sont dues. Il ne s'agit pas seulement de réparations matérielles. Le besoin de réparations morales n'est pas moins grand.

« Je sais tout ce que vous avez fait pour la victoire. Mais je crois que vous ne perdrez rien à reconnaître dans cette question un sentiment, qui est autre chose que vos principes, mais qui n'est pas moins profond.

« Quand ces jeunes gens, La Fayette et Rochambeau, allèrent secourir les Américains qui luttèrent pour leur indépendance, ce n'est pas la froide raison, ni des actes de guerre, après tout ordinaires, qui ont créé le souvenir attaché à leur intervention. C'est une impression, un sentiment profond, qui a lié pour toujours nos deux nations.

« Je suis vieux; dans quelques mois j'aurai quitté pour toujours la vie politique. Mon désintéressement est absolu. Je soutiendrai devant le Parlement les conclusions auxquelles nous arriverons ensemble. Mais si aujourd'hui vous ne m'entendez



pas, vous perdrez une occasion de sceller un anneau de plus à la chaîne d'affection qui unit la France et l'Amérique.

« Il y a là 150.000 hommes qui sont des Français. Ces hommes, qui ont envoyé en 1918 des adresses au président Poincaré, ont, eux aussi, droit à la justice. Vous voulez respecter les droits des Allemands, moi aussi. Mais tenèz compte du droit de ces Français, comme vous aurez à tenir compte du droit historique de la Bohême et de la Pologne.

« Nous reprendrons bientôt la discussion. Pour le moment, je vous demande, quand vous serez seuls, de penser à ce que je viens de dire et d'examiner en conscience si cela ne contient pas une grande part de vérité. »

Ainsi, deux principes sont en présence : d'un côté, des arguments économiques, qui se chiffrent; de l'autre, des arguments moraux qui se pèsent; des deux parts, un vif et honnête désir d'accord, mais l'impossibilité d'arriver à cet accord. M. Lloyd George est plus favorable à une transaction. Mais l'argument historique, si cher au cœur français, n'a de prise sur aucun de nos interlocuteurs. C'est toute notre thèse qui est contestée. Nous sommes loin du but. La route sera dure.

Cette émouvante séance finit à midi et demi. A 2 heures, nous nous réunissions, M. Clemenceau, M. Loucheur et moi, au ministère de la Guerre et nous faisons notre bilan, qui n'était pas réconfortant. Frontière de 1814 : nous étions seuls, donc sans espoir d'aboutir. Propriété des mines et création d'un Etat autonome : nous avions l'appui de la Grande-Bretagne, sans y trouver cependant encore des garanties suffisantes, soit pour l'exploitation des mines, soit surtout pour la libération des Sarrois de race française. Une expérience déjà longue nous apprenait que les raisons empruntées au passé touchaient peu le président Wilson : il y redoutait le germe de guerres renouvelées. Le seul point sur lequel nous sentions une moindre résistance était le problème économique. M. Wilson nous contestait la propriété des mines : mais, déjà, il nous en reconnaissait l'usage. C'est sur ce point que, d'un accord unanime, nous décidons de porter notre premier effort. En même temps nous affirmerons deux principes, distincts par leur caractère, mais solidaires par leurs conséquences. Le premier, c'est que l'exploitation des mines exige une organisation

politique spéciale du territoire. Le second, c'est que, si nos alliés pensent qu'il y a dans le bassin de la Sarre trop d'Allemands pour que soit possible l'union immédiate avec la France, nous estimons, nous, qu'il y a, dans ce même bassin, trop de Français d'origine et d'aspiration pour que la France puisse consentir à les laisser sous la domination prussienne. L'affirmation de ces trois principes — propriété, garantie complète de l'exploitation par un régime politique spécial, sauvegarde des droits des habitants — devient le réduit de notre défense. Nous en faisons l'objet de trois notes, en date des 29 mars, 1<sup>er</sup> et 5 avril. Je publie ci-dessous la première :

#### NOTE SUR LA QUESTION DE LA SARRE

La France demande d'abord que les préliminaires de paix lui garantissent de manière permanente :

a) La propriété perpétuelle de toutes les mines de la Sarre;

b) Un régime économique et politique qui, sur le sol, permette l'exploitation du sous-sol.

Si le charbon de la Sarre se trouvait sous le sol de la Ruhr, la France ne demanderait rien de plus.

Nous demandons davantage, parce que le sol de la Sarre a été français.

Pour partie pendant près de deux siècles.

Pour partie pendant plus de vingt ans.

Et, lors de la Révolution, en un temps où le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été pour la première fois appliqué, ce sol a été entièrement incorporé à la France une et indivisible par le vœu librement exprimé de la population.

Il a été arraché à la France contre la volonté de ses habitants. Ce fut la première manifestation de l'impérialisme militaire et économique de la Prusse, dès qu'elle fut devenue notre voisine, impérialisme dont le prochain traité de paix a pour but d'effacer les traces.

Il est vrai que sur ce sol, germanisé depuis cent ans, la population est aujourd'hui en majorité germanique, parce qu'immigrée.

Cet état de fait, nous le reconnaissons en ne demandant pas l'annexion. Par contre, nous insistons pour une solution qui reconnaisse, au moins partiellement, les droits imprescriptibles de la France sur une terre qui a été consacrée française par la volonté de ses habitants.

Cette terre a été française, voilà qui crée une présomption qu'elle le redeviendra volontiers. L'exemple de l'Alsace-Lorraine est là pour le prouver. Dès maintenant, nous savons que la majorité des habitants du cercle de Sarrelouis est prête à demander sa réunion à la France.

Pour laisser le temps, en toute équité, défaire ce qui a été fait par la force, il y a un siècle, il est équitable de ne pas trancher actuellement la question de souveraineté sur cette région.

Temporairement, elle ne sera placée ni sous la souveraineté de l'Allemagne, ni sous la souveraineté de la France. Elle sera sous la sauvegarde de la Société des Nations.

Les Allemands de la région conserveront leur nationalité. Mais, comme les Allemands vivant à l'étranger, ils ne prendront pas part aux élections pour les assemblées allemandes.

Ils voteront pour les assemblées locales (assemblées de cercles, conseils municipaux).

Les fonctionnaires allemands, nommés par l'Administration centrale, seront écartés.

Toutes facilités et garanties pour liquider leurs biens seront laissées aux Allemands qui voudront quitter leur pays.

La France recevra de la Société des Nations un double mandat :

1° Occupation militaire ;

2° Visa de ou veto sur l'Administration locale (y compris l'enseignement). Nomination des maires et adjoints.

La nationalité française sera conférée individuellement et après enquête à ceux qui la demanderont.

Le jour où, dans chacune des principales divisions administratives, la majorité des électeurs aura acquis la nationalité française, ou simplement le jour où l'Assemblée du cercle demandera l'annexion à la France, cette annexion deviendra de droit après acceptation de la Société des Nations.

A l'échéance de quinze ans, toutes les populations qui n'auront pas manifesté déjà leur volonté devront être consultées. Aucune demande de rattachement à l'Allemagne ne pourra être considérée avant cette date, puisque ce délai de quinze ans est précisément prévu pour laisser le temps agir et pour mettre les populations en mesure de décider équitablement et librement de la souveraineté. La Prusse, elle, a eu cent ans pour consolider son œuvre de violence.

La solution esquissée ci-dessus permet de répondre aux deux objections qui ont été opposées aux demandes de la France :

*Première objection.* — C'est une nouvelle revendication de la France, qui jusqu'ici n'avait parlé que de l'Alsace et de la Lorraine.

Il s'agit bien encore de l'Alsace et de la Lorraine; car il s'agit de leur frontière. La Lorraine française, amputée en 1871, avait déjà été amputée en 1815. Sans doute, le temps écoulé a placé les deux frontières à des plans différents. Mais la solution proposée respecte ces plans.

La Lorraine de Metz et de Thionville est désannexée immédiatement; il est laissé à la Lorraine de Sarrebruck le temps de décider auquel des deux pays qui l'ont possédée elle désire être définitivement rattachée, étant donné que son rattachement à la Prusse, il y a cent ans, fut une œuvre de violence.

*Deuxième objection.* — C'est une brèche faite au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Non. Rien de définitif, d'irréparable n'est décidé. C'est au contraire un hommage à ce principe, devant l'hésitation possible que crée le double titre historique de la France et de l'Allemagne, que de mettre les populations à même, sous la sauvegarde de la Société des Nations, de décider ce sur quoi l'Allemagne — à l'inverse de la France — ne les a jamais consultées : la souveraineté sous laquelle elles veulent définitivement vivre.

En résumé, si d'une part les droits de la France sur la région de la Sarre ne paraissent pas suffisants à nos alliés pour justifier une réannexion immédiate, d'autre part ces droits paraissent à la France trop importants pour



qu'elle accepte que la souveraineté sur la Sarre soit définitivement confirmée à l'Allemagne par le traité. Un régime intermédiaire doit donc être étudié.

La discussion, aussitôt, s'engage à fond. La note qu'on vient de lire établit que si, pour faire l'accord, nous acceptons éventuellement de renoncer à la frontière de 1814, en revanche nous ne céderons ni sur la libération des Français de la Sarre, ni sur la propriété des mines, ni sur le régime politique spécial nécessaire à leur exploitation. Après cette triple affirmation, qui donne au débat son cadre, nous abordons, pour sérieux les problèmes, le long chapitre des clauses minières. La question de la propriété est résolue le 31 mars. Ce jour-là, le président Wilson admet que cette propriété passe à la France avec certaines sûretés d'ordre économique, mais à la condition qu'il ne soit question ni de déplacer la frontière, ni de créer un Etat indépendant. Sa proposition, qui ne nous satisfait pas, mais dont, huit jours plus tard, nous ferons sortir la solution, est conçue dans les termes suivants :

Il est entendu en principe :

1. Que la pleine propriété des mines de charbon du bassin de la Sarre passera à la France et sera portée au crédit de l'Allemagne dans le compte des réparations;

2. Que pour l'exploitation de ces mines, les plus larges facilités économiques seront accordées à la France, notamment :

a) Exemption de taxes de la part de l'Allemagne, y compris les taxes d'importation et d'exportation;

b) Mobilité absolue de la main-d'œuvre tant étrangère que locale;

c) Liberté de développer les moyens de communication par rail et par eau;

d) Etude des arrangements politiques et administratifs nécessaires pour assurer les résultats ci-dessus.

Nous sommes encore loin du but. Tout de même, sur un article essentiel, les points de vue se rapprochent. M. Clemenceau en profite. Il prend le papier que lui tend le président. Il le lit, le relit, ne dit ni oui, ni non. Il déclare qu'avant de répondre, il a besoin de consulter ses conseillers. Un Comité de trois personnes est, en conséquence, constitué. J'y représente la France, assisté de M. Louis Aubert, qui, pendant deux ans, avait dirigé, avec un plein succès, les services d'information et de presse du Haut-commissariat de France en Amérique, et de M. Deslinne, directeur des mines. Le professeur Charles

H. Haskins est le délégué des Etats-Unis; M. Headlam Morley celui de la Grande-Bretagne. La France doit retenir les noms de ces deux hommes : leur haute conscience et leur sympathique compréhension de nos droits ont eu la plus large part au résultat. Après dix réunions de plusieurs heures chacune, les demandes de nos ingénieurs sont acceptées et, sur certains points, complétées. Nous sommes d'accord sur les conditions techniques de l'exploitation des mines, en territoire allemand, par l'Etat français propriétaire. Mais cela ne me suffit pas. Il n'y a pas de clauses techniques qui tiennent si, de toutes parts, la pression politique et administrative peut les fausser ou les faire fléchir. Je fais appel à la bonne foi de mes collègues anglais et américain que j'étais assuré, en cette circonstance, comme en toute autre, de ne pas invoquer en vain. J'obtiens d'eux la signature, en conclusion de notre rapport, de la déclaration suivante, dont je n'ai pas besoin de souligner l'importance :

Les soussignés sont d'accord pour estimer que, si les articles ci-dessus, dont la substance apparaît nécessaire au point de vue économique et social, devaient être appliqués sans que fût établi un régime spécial administratif et politique, des difficultés sérieuses et des conflits surgiraient inévitablement.

Signé : André TARDIEU.  
Charles H. HASKINS.  
Headlam MORLEY.

Ainsi la seconde partie du problème, écartée le 31 mars par le président Wilson et non moins importante pour nous que la première, se trouve posée par ceux-là mêmes qui n'avaient pas eu jusqu'alors mandat de la discuter. Dès ce jour, la négociation est solidement nouée et si nous devons, à son terme, renoncer à la frontière de 1814, nous aurons, du moins, de larges et essentielles compensations; mais ce ne sera pas sans un nouvel effort.

Le 8 avril, au matin, M. Lloyd George, saisi du rapport de M. Headlam Morley, prend position pour nous. Nous offrons ou bien la constitution d'un Etat indépendant lié à la France par une union douanière, ou bien la souveraineté de la Société des Nations avec mandat confié à la France et plébiscite au bout de quinze ans. M. Lloyd George présente, en même temps,

deux projets analogues et, en quelques mots, affirme son opinion :

« Je donnerais au bassin de la Sarre l'indépendance, sous l'autorité de la Société des Nations.

« Une union douanière le rattacherait à la France. Il n'existe pas, en effet, de lien économique naturel entre cette région et l'Allemagne. Toutes ses relations sont avec l'Alsace et la Lorraine.

« Nous ne devons pas oublier non plus que ce pays a été en grande partie français jusqu'au début du xix<sup>e</sup> siècle; qu'il a été enlevé à la France par la force et malgré l'opposition des hommes d'Etat anglais.

« Nous sommes contre toute annexion. Mais nous ne pensons pas qu'on puisse faire vivre cette région, si on ne la constitue pas en unité politique.

« Je suis persuadé que si, dans quelques années, un plébiscite avait lieu, cette population ne demanderait pas à revenir à l'Allemagne. »

M. House, qui, ce jour-là, représente le président Wilson malade, reconnaît que ces solutions sont « tout à fait intéressantes et dignes d'un examen attentif ». Il semble qu'un grand pas ait été fait.

Mais le même jour 8, dans l'après-midi, le président Wilson, qui a repris sa place, renouvelle l'expression de ses hésitations. Il approuve notre projet de clauses économiques. Par contre, il ne veut ni changement, ni suspension de souveraineté. Il écarte également la solution du mandat et, pour répondre au danger signalé par nous d'incidents et de conflits, il se borne, par une note qu'il nous remet, à proposer, au lieu d'une unité politique indépendante, une Commission arbitrale, qui tranchera les difficultés entre les mines françaises et le Gouvernement allemand.

M. Clemenceau refuse. Un débat court et vif commence. Les répliques se succèdent, précipitées. Le Président nous adjure de ne pas suspendre la paix du monde à la question de la Sarre. M. Clemenceau répond que la paix du monde exige d'abord qu'on établisse la justice entre Alliés. On ne conclut pas. L'atmosphère est tendue. Depuis le 27 mars, les subalternes de l'hôtel Crillon sont nerveux. En particulier, le chef

du service de presse, M. Ray Stannard Baker, multiplie les propos pessimistes. Le 6 avril, il accuse M. Clemenceau de « réclamer des annexions ». Le lendemain 7, on répand le bruit que le Président, découragé, a mandé à Brest le *George-Washington*. L'heure est critique.

### III

#### L'ACCORD

Une fois de plus, M. Clemenceau, M. Loucheur et moi, nous tenons conseil, le 8 avril, à 7 heures du soir, au ministère de la Guerre. Nous pesons la gravité d'une décision négative. Nous décidons pourtant de ne pas céder. Une note, que je rédige dans la nuit, expose les raisons de notre résistance.

Cette note, distribuée le lendemain dès l'aube aux chefs de gouvernements, affirme, en même temps que notre esprit de conciliation, l'impossibilité où nous sommes d'aller plus loin. En voici le texte :

#### RÉPONSE A LA NOTE DU PRÉSIDENT WILSON EN DATE DU 8 AVRIL

##### I. Observations préliminaires

La note remise par M. le président Wilson à M. Clemenceau le 31 mars était conçue comme suit :

Il est entendu en principe :

1. Que la pleine propriété des mines de charbon du bassin de la Sarre passera à la France et sera portée au crédit de l'Allemagne dans le compte des réparations.

2. Que pour l'exploitation de ces mines, les plus larges facilités économiques seront accordées à la France, notamment :

a) Exemption de taxes de la part de l'Allemagne, y compris les taxes d'importation et d'exportation ;

b) Mobilité absolue de la main-d'œuvre tant étrangère que locale ;

c) Liberté de développer les moyens de communication par rail et par eau ;

d) Etude des arrangements politiques et administratifs nécessaires pour assurer les résultats ci-dessus.

Les experts ont en même temps signalé, qu'à leur avis, certaines de ces clauses causeraient, dans l'application, des frictions et des conflits inévitables, si un régime politique et administratif spécial n'était pas établi.

La note remise le 8 avril par M. le président Wilson accepte, sauf certains amendements, le projet de clauses économiques, mais elle ne comporte aucune clause politique ou administrative.

En effet elle crée une cour arbitrale, qui tranchera les conflits, mais elle ne dispose rien pour prévenir lesdits conflits.



En d'autres termes, la note du 8 avril reconnaît que les conflits se produiront et se borne à établir une juridiction qui, dans chaque cas, départagera la France et l'Allemagne.

Ainsi le bassin de la Sarre sera, en dernière analyse, administré par un tribunal.

Un tel régime de procès perpétuels semble inacceptable, non seulement pour la France et pour l'Allemagne, mais aussi dans l'intérêt des populations de la Sarre et dans celui de la paix du monde.

## II. Exemples de conflits certains

Que des conflits soient certains, l'examen des articles le prouve. Par exemple :

ART. 9. — Si la souveraineté de l'Allemagne et son administration restent entières, comment sera-t-il possible d'appliquer la loi française en matière de main-d'œuvre, recrutement, salaires, etc., à une partie des ouvriers du bassin ?

ART. 12. — Comment conciliera-t-on les pouvoirs de police des gardes nommés par l'Etat français avec l'exercice allemand de la police et de la justice ?

ART. 14. — Comment la France pourra-t-elle exercer son visa sur la réglementation minière, industrielle et sociale, si elle n'a aucune délégation de souveraineté ou d'administration ? Supposons que les lois de Weimar réduisent la journée de travail à six heures pour une centrale électrique desservant les mines, comment les mines travailleront-elles huit heures sous le régime de la loi française ?

ART. 16. — Comment soumettre le territoire de la Sarre au régime douanier français, si la France n'y possède aucun personnel administratif, ni aucun titre que la propriété des mines ? Il n'y a pas de douane sans douaniers.

Tous ces articles sont nécessaires et justes économiquement, mais exigent un complément administratif et politique, que les experts ont demandé et que ne prévoit pas la note du 8 avril. On pourrait multiplier les exemples.

## III. Conséquences générales du système proposé

Aux termes de la solution suggérée par M. le président Wilson, la situation sera la suivante :

1° Les habitants seront représentés au Reichstag où des incidents pourront être artificiellement provoqués ;

2° Toute l'organisation administrative allemande et prussienne, qui opprime la région depuis cent ans, sera maintenue ;

3° Chaque mesure économique prise par le gouvernement français pourra, si indispensable qu'elle soit, être indéfiniment retardée par les autorités allemandes, à qui il suffira, pour cela, d'introduire une action devant la cour arbitrale ;

4° Si les 72.000 ouvriers soumis aux lois françaises du travail se mettent en grève, quelle sera la législation applicable ?

On arrivera ainsi à multiplier dans cette région des frictions franco-allemandes, qui se répercuteront sur l'ensemble des relations des deux pays : ce n'est pas un tribunal spécial et local qui réparera le mal ainsi fait.

Le bassin de la Sarre deviendra, sous un tel régime, un Maroc euro-

péen, avec tous les défauts, encore aggravés, de l'acte d'Algésiras. Ce sera le champ clos et l'aliment d'un continuel conflit franco-allemand.

#### IV. Mise en échec des deux intérêts essentiels de la France

Au surplus, la combinaison suggérée ne donne satisfaction à aucun des deux intérêts essentiels que le gouvernement français doit sauvegarder.

1° En ce qui concerne le sous-sol :

La propriété des mines à *titre perpétuel* a été consacrée par la note du président Wilson à M. Clemenceau du 31 mars. La France a établi que ce charbon, auquel elle a droit comme réparation, lui est indispensable pour elle-même et pour l'Alsace-Lorraine : or la note du 8 avril envisage la cession pure et simple de ce droit de propriété après quinze ans. La France ne peut pas y souscrire.

2° En ce qui concerne le sol :

A la première demande française, le président des Etats-Unis a objecté qu'il y a, dans ce territoire autrefois français en grande partie, trop d'éléments allemands immigrés pour que l'union immédiate à la France soit acceptable. Le gouvernement français a consenti, le 29 mars, à étudier une autre solution. Mais il a constamment déclaré qu'il y a, dans ce même territoire, trop d'éléments français dès maintenant tournés vers lui, pour que la France puisse renoncer à sauvegarder, pour l'avenir, leur droit à l'union.

Or, pour que cette union puisse résulter, dans quinze ans, du libre vote de la population, la condition minima est qu'on la soustraie d'ici là à l'oppression de l'administration prussienne qu'elle subit depuis cent ans.

Cette administration (élections, fonctionnaires, etc...), dont la note du 8 avril prévoit le maintien, assurera en effet aux Allemands le bénéfice de la terreur par laquelle ils ont toujours régné et privera les habitants du *fair chance* de libération, que la France veut leur ménager.

La France accepte que toutes garanties, même de nationalité, soient données aux habitants, comme individus. Mais elle ne peut pas admettre que le mandat économique et social qui lui sera confié soit hypothéqué, à chaque minute, par l'exercice de la souveraineté et de l'administration prussiennes.

#### V. Conclusion

En résumé, le gouvernement français, après étude attentive de la note du 8 avril de M. le président Wilson, pense que cette note :

1° Ne contient pas les clauses administratives et politiques que le rapport des experts du 5 avril juge indispensables pour éviter les conflits;

2° Comporte, de ce fait, un grand risque de complications locales et générales;

3° Fournit à l'Allemagne un moyen permanent d'obstruction contre l'exploitation française des mines du bassin;

4° Remet totalement en question, au bout de quinze ans, le droit de propriété, consacré par la note du 31 mars de M. le président Wilson, de la France sur les mines;

5° N'assure pas aux populations, en vue du plébiscite proposé, les garanties indispensables après cent ans d'oppression prussienne.

Le gouvernement français désire donc s'en tenir à l'une des propositions de M. Lloyd George, conformes à celles qu'il a lui-même formulées.

Il est prêt à les compléter, conformément aux suggestions de M. le président Wilson :

- a) par un plébiscite au bout de quinze ans ;
- b) par une cour arbitrale chargée de trancher les différends possibles dans l'application de l'une ou de l'autre de ces trois solutions.

Désormais, les positions ne peuvent plus se modifier, ni la solution tarder. Effectivement, la journée du 9 avril sera décisive. A la séance du matin, M. Lloyd George apporte à notre note de la veille sa pleine adhésion et souligne que le plébiscite au bout de quinze ans donne satisfaction au président Wilson. Celui-ci résiste encore. Mais il est ébranlé, ainsi que ses conseillers, par la force et par l'équité de nos arguments. Le 9, dans l'après-midi, il présente un texte nouveau qui, sans conférer le mandat à la France, transforme en Commission administrative la Commission arbitrale qu'il avait suggérée la veille. Je pose au Président trois questions essentielles :

1° La souveraineté allemande sera-t-elle suspendue ?

2° La Commission aura-t-elle pleins pouvoirs, y compris celui de révoquer les fonctionnaires ?

3° Les élections au Reichstag seront-elles supprimées ?

Sur la réponse affirmative de M. Wilson, M. Clemenceau accepte de confier au Comité composé de MM. Haskins, Headlam Morley et moi-même le soin de préparer un texte.

De 5 heures de l'après-midi à 3 heures du matin, notre Comité, assisté d'experts juridiques et techniques, remplit son mandat et, le 10, le texte est soumis au Conseil des Quatre qui l'accepte.

.....

---

## CHAPITRE II

### LES CLAUSES DU TRAITÉ DE VERSAILLES

Le texte sorti de ces délibérations, la section IV de la partie III du Traité de Versailles (art. 45 à 50, complétés par une annexe) (1) :

1° Fixe la frontière du territoire auquel s'appliquent les stipulations du traité;

2° Consacre la cession à la France de la propriété entière et absolue, franche et quitte de toutes dettes et charges (avec droit exclusif d'exploitation) des mines de charbon du bassin de la Sarre, « en compensation, dit l'article 45, de la destruction des mines de charbon dans le Nord de la France et à valoir sur le montant de la réparation des dommages de guerre dus par l'Allemagne »;

3° Assure à la France, propriétaire des mines, toutes les garanties économiques et juridiques nécessaires à leur exploitation;

4° Etablit les droits de la population et la situation des ouvriers;

5° Fixe pour quinze ans le régime politique et administratif du territoire de la Sarre, l'Allemagne renonçant pour cette période, en faveur de la Société des Nations, au gouvernement dudit territoire;

6° Détermine les règles du vote par lequel, à l'expiration du délai de quinze ans, la population du territoire de la Sarre fera librement connaître la souveraineté sous laquelle elle désire être placée.

*Frontières.* — Les frontières du territoire de la Sarre ont été tracées avec soin, de façon que tout en suivant, autant que possible, les limites des divisions administratives existantes, elles renferment seulement la région économique dépendant

---

(1) Voir le texte en annexe.



des mines du bassin (1). Le territoire de la Sarre comprend les cercles de Sarrelouis, Sarrebrück, Ottweiler, Saint-Ingbert, une partie des cercles de Merzig, de Saint-Wendel, de Hombourg et de Deux-Ponts. Il est limité :

Au sud et à l'ouest, par la nouvelle frontière de la France;

Au nord, par les limites des cercles ou cantons incorporés audit territoire, suivant une ligne générale partant de la Sarre; au nord de Mettlach, pour rejoindre, au sud-est de Mettnich, la frontière méridionale de la principauté de Birkenfeld;

A l'est, par une ligne passant environ à 4 kilomètres nord-est de Saint-Wendel, laissant à l'extérieur du territoire, Waldmohr, englobant Hombourg et rejoignant la frontière française au sud de Hornbach.

La superficie du territoire ainsi délimité est de 1.880, 69 kilomètres carrés (2). Le recensement effectué en 1910 avait donné une population de 649.507 habitants (3). Celle-ci, d'après le recensement auquel il a été procédé le 6 avril 1922, comprenait à cette date 713.105 habitants, ce qui représente une densité de population de 379 habitants au kilomètre carré (2).

*Cession des mines.* — La cession entière et absolue porte sur tous les gisements de houille, concédés ou non, sur toutes les dépendances et installations tant superficielles que souterraines, les centrales électriques, les stocks, maisons d'employés et d'ouvriers, etc..., en un mot sur tout ce dont les propriétaires exploitants des mines ont la propriété ou la jouissance. Ces mines appartenaient en presque totalité à l'Etat prussien, pour une faible part à l'Etat bavarois, une seule était concédée à l'entreprise privée.

*Garanties pour l'exploitation.* — Ces garanties s'appliquent aux tarifs des chemins de fer et canaux, au matériel de transport nécessaire pour les produits et le personnel, aux travaux complémentaires de voies de communication et acquisitions de terrains que la France jugera nécessaires à l'exploitation des mines et de leurs dépendances, à la fondation et à l'entretien, pour le personnel des mines, de tous hôpitaux, dispensaires,

---

(1) HASKINS and LORD, *Some Problems of the Peace conference*, p. 146.

(2) J. O. S. D. N., décembre 1923, p. 1558. Rapport du 1<sup>er</sup> octobre 1923 de la C. de G. à la S. D. N.

(3) Jean PRIOU, *Le Territoire de la Sarre*, 1923, p. 62.

maisons et jardins ouvriers, etc..., d'écoles de langue française, à la distribution, l'expédition et la fixation des prix des produits.

Toutes mesures de déchéance, de rachat, d'expropriation, de réquisition, de même toute autre mesure portant atteinte au droit de propriété sont interdites en ce qui concerne les mines et leurs dépendances. Le personnel est assuré de la même garantie de non-réquisition.

Aucune entrave ne sera apportée à l'introduction et à l'emploi de main-d'œuvre étrangère au bassin jugée nécessaire par l'Etat français.

La France pourra toujours invoquer pour l'exploitation les dispositions de la législation minière allemande en vigueur au 11 novembre 1918.

La contribution des mines tant au budget local du territoire qu'aux taxes communales sera équitablement fixée en fonction de la valeur proportionnelle des mines par rapport à l'ensemble de la richesse imposable du bassin.

Enfin toute personne substituée par l'Etat français à tout ou partie de ses droits sur l'exploitation des mines bénéficiera des mêmes prérogatives.

*Garanties pour la population.* — Les ouvriers conservent, en principe, tous les droits que leur assure la législation allemande en vigueur au 11 novembre 1918. Ceux qui seront de nationalité française pourront appartenir aux syndicats français.

L'Etat français s'engage à assurer à la consommation locale du territoire le charbon nécessaire dans la proportion qui existait au cours de l'exercice 1913 entre la consommation locale et la production totale du bassin de la Sarre.

*Régime politique et administratif.* — Le Gouvernement du territoire du bassin de la Sarre est confié à une Commission représentant la Société des Nations, ayant son siège dans le territoire et comprenant cinq membres nommés par le Conseil de la Société des Nations : un membre français, un non français, originaire et habitant du territoire de la Sarre, trois ressortissant à des pays autres que la France et l'Allemagne. Le président de cette commission, choisi par le Conseil de la Société des Nations, est l'agent exécutif de la Commission.

Ses pouvoirs, comme ceux des autres membres, sont conférés pour un an et renouvelables.

Cette Commission a tous les pouvoirs de gouvernement appartenant précédemment, dans le territoire, à l'Allemagne, à la Prusse et à la Bavière; notamment nomination et révocation des fonctionnaires, administration et exploitation de tous les services publics, y compris les chemins de fer et canaux, protection à l'étranger des intérêts des habitants, modification éventuelle des lois, décisions sur toute question pouvant résulter de l'interprétation du traité, levée des taxes et impôts. La justice est rendue en son nom.

Les habitants conservent leur nationalité, mais aucun obstacle ne sera opposé à ceux qui désireraient en acquérir une autre. Ils pourront voter, sans distinction de sexes, pour les seules assemblées locales. Il n'y aura pas de service militaire, obligatoire ou volontaire, et la construction de fortifications est interdite. Seule, une gendarmerie locale sera organisée pour le maintien de l'ordre.

Le régime du travail pourra être modifié, mais après consultation des ouvriers et selon les principes adoptés par la Société des Nations.

Aucune modification ne pourra être apportée au régime d'exploitation des mines sans consultation préalable de l'Etat français.

Le territoire sera soumis au régime douanier français.

Pendant cinq ans, à dater de la mise en vigueur du traité, les produits originaires ou en provenance du bassin jouiront de la franchise d'importation en Allemagne et, pendant la même période, l'importation d'Allemagne sur le territoire du bassin des articles destinés à la consommation locale sera également libre de droits de douane.

Au cours de ces cinq années, pour chaque article en provenance du bassin et dans lequel seront incorporés des matières premières ou des demi-ouvrés venant d'Allemagne en franchise, le Gouvernement français se réserve de limiter les quantités qui seront admises en France à la moyenne annuelle des quantités expédiées en Alsace-Lorraine et en France au cours des années 1911-1913, telle qu'elle sera déterminée à l'aide de tous renseignements et documents statistiques officiels.

Aucune prohibition ni restriction ne sera imposée à la monnaie française et l'Etat français aura le droit de se servir de sa monnaie pour tous ses achats ou paiements et dans tous ses contrats relatifs à l'exploitation des mines et de leurs dépendances.

*Consultation populaire.* — A l'expiration d'un délai de quinze ans, à compter de la mise en vigueur du traité, toute personne habitant le territoire à la date de la signature dudit traité votera sur le régime définitif.

Ce vote, qui aura lieu par commune ou par district, portera sur trois alternatives : maintien du régime établi par le traité, union à la France, union à l'Allemagne.

La Société des Nations fixera le régime définitif en tenant compte du vote des habitants.

Si une partie des mines est située dans un district réuni à l'Allemagne, celle-ci devra racheter les droits de propriété de la France sur ces mines à un prix payable en or, fixé par trois experts, statuant à la majorité; l'un de ces experts devra être nommé par la France, un par l'Allemagne et un par la Société des Nations, ce dernier ne devant être ni Français, ni Allemand.

Si un an après la date à laquelle le paiement aurait dû être effectué, l'Allemagne n'y a pas satisfait, la Commission des Réparations y pourvoira selon les instructions qui lui seront données par la Société des Nations.

Si l'Allemagne rachète les mines dont il s'agit, elle devra, par la suite, rendre à l'Etat ou aux nationaux français la quantité de charbon du bassin justifiée par leurs besoins à cette date. Les modalités du contrat à intervenir seront établies par le Conseil de la Société des Nations.

\*  
\* \*

Cet examen rapide des clauses essentielles du traité permet d'apercevoir nettement sur quel principe et dans quelle mesure le bassin de la Sarre est attribué à la France.

Le principe est fixé par l'article 45 dont nous avons rappelé le texte : c'est en compensation des mines de charbon du Nord dont nous sommes privés du fait de l'Allemagne.



Ce droit a un caractère spécial et essentiellement économique.

Les mines de charbon forment la principale richesse et la base de l'activité économique du territoire de la Sarre. La France, par le fait qu'elle est devenue propriétaire de ces mines, détient la plus grande partie de la richesse économique de la région. On peut dire que le territoire de la Sarre est soumis à l'occupation économique de la France. Mais, du moment qu'aucun lien politique ne rattache la France à la Sarre, on conçoit qu'il ait été nécessaire de lui conférer certains droits; c'est ainsi que la monnaie française circule librement, que son régime douanier est instauré, que des écoles françaises enseignant en français peuvent être créées.

Au point de vue politique, elle demeure étrangère au Gouvernement du territoire de la Sarre. Le membre français de la Commission de Gouvernement relève du Conseil de la Société des Nations qui le nomme et le révoque.

En définitive, la France exerce sur le territoire de la Sarre une action économique et la Société des Nations une action politique.

Au bout de quinze ans, un plébiscite doit intervenir. Ce plébiscite diffère, d'ailleurs, de tous les plébiscites antérieurs. Jusqu'ici, les populations étaient appelées à opter pour un Etat ou pour un autre; les habitants du territoire de la Sarre n'auront pas seulement à choisir entre la France et l'Allemagne, mais ils pourront demander le maintien du régime qui aura duré quinze ans.

\*  
\* \*

Dans ses contre-propositions, la délégation allemande proposait, à la place de la cession des mines, une attribution de charbon et des participations (1).

Les Alliés, dans leur note du 27 mars 1919, ont repoussé énergiquement ces offres :

Les Puissances alliées et associées ont choisi cette forme particulière de réparation parce qu'elles estimaient que la destruction des mines du Nord

---

(1) V. Livre blanc allemand sur la Sarre (nos 25 à 31, pp. 50 à 60).

de la France était un acte d'une nature telle qu'il exigeait une réparation spéciale et exemplaire. Or, cet objet ne serait pas atteint par la livraison pure et simple d'une quantité déterminée ou indéterminée de charbon. C'est pourquoi le projet établi doit être maintenu dans ses dispositions générales et les Puissances alliées et associées ne sont disposées à aucune discussion sur ce point (1).

Certaines personnalités ont regretté que, dans leur réponse, les Alliés n'aient pas cru devoir réfuter les conclusions du plaidoyer allemand tendant à affirmer que, sauf exceptions de courte durée « dues à l'emploi de la force des armes », le bassin de la Sarre n'a jamais été soumis à une souveraineté non allemande depuis le traité de Mersen de 870. Le Gouvernement allemand a pris acte de cette abstention. Cependant, des historiens éminents avaient, par avance, réfuté ces prétentions; il eût été facile, semble-t-il, d'opposer l'histoire véritable à l'histoire tronquée pour les besoins de la cause (2).

L'Allemagne s'est élevée également contre le régime politique provisoire adopté et a réclamé le plébiscite immédiat.

Dans sa note du 29 mars 1919 (3), M. Tardieu a exposé les raisons qui s'opposaient au maintien de l'administration allemande et montré pourquoi il était équitable de différer le plébiscite.

Il semblerait que l'Allemagne ait peur de ce plébiscite; cependant la Société des Nations ne lui donne-t-elle pas toute garantie en ce qui concerne le nouveau gouvernement? Ainsi que l'écrit M. Barthou (4) : « L'Allemagne manifeste pour la Ligue des Nations un enthousiasme doctrinal qui ne manque aucune occasion de s'exprimer, mais, dès qu'il s'agit de lui déléguer des mandats positifs, son zèle tombe et sa confiance s'épuise dans les objections ou les réserves. »

Dans son ouvrage *Les conséquences économiques de la paix*, M. Keynes, économiste anglais, qui a assisté comme délégué technique de l'Empire britannique à la Conférence de la paix jusqu'en juin 1919, prend violemment à partie le Traité de

(1) LOUIS BARTHO, *Le Traité de paix*, Versailles, 1919, p. 107.

(2) Le Livre blanc allemand n'a pas manqué de mettre en opposition les deux thèses historiques : le n° 1 reproduit le rapport de M. Tardieu (v. *supra*, pp. 19 à 26) et le n° 2 un article du professeur allemand Hermann Orken paru dans la *Woche* du 8 mars 1919.

(3) V. *supra*, pp. 31 à 33.

(4) LOUIS BARTHO, *op. cit.*, p. 110.

Versailles. Nous ne voulons retenir ici que ce qui a trait à « l'arrangement » relatif à la Sarre (1) : « L'opinion du monde, dit-il (2), a déjà reconnu que l'affaire de la Sarre était un acte de rapine et de mensonge. » M. Keynes est sans doute autorisé à parler des clauses du traité à la rédaction desquelles il a contribué, mais M. Charles H. Haskins, plénipotentiaire des Etats-Unis, qui faisait partie de la Commission de la Sarre à la Conférence de la paix, était tout particulièrement qualifié pour réfuter ses allégations.

C'est ce qu'il a fait, d'ailleurs, dans une lettre adressée le 5 février 1920 à l'éditeur de l'*Evening Post*, rendue publique par la suite (3), et dont nous reproduisons ci-après un extrait :

Il ne peut être question de spoliation en dehors de la théorie qui considérerait comme spoliation toute réparation effective exigée de l'Allemagne; car ces mines, évaluées par une commission d'experts, seront dûment portées au crédit de l'Allemagne pour le compte des réparations, en compensation de la destruction des mines du Nord de la France et comme part du paiement des réparations totales dues pour les dommages causés par la guerre. Mais, dit l'auteur, en ce qui concerne la compensation pour la destruction des mines de charbon, elle est prévue ailleurs dans le Traité et il cite l'obligation imposée à l'Allemagne, pour une période n'excédant pas dix ans, de livrer à la France une quantité de charbon égale à la différence entre la production annuelle des mines détruites, avant la guerre, et leur production chaque année pendant la période de restauration (part. VIII, annexe V). Ce qu'il ne dit pas, c'est que tout le charbon fourni conformément aux options ainsi créées, doit être payé par l'intermédiaire de la Commission des réparations au prix allemand sur le carreau de la mine plus le fret jusqu'à la frontière. C'est donc une réparation, *en ce sens* qu'elle promet à la France une certaine quantité de charbon pendant la période de sa reconstitution, mais cela ne restaure d'aucune façon les mines ni les autres parties des régions dévastées. Tout au plus cela remplace-t-il le charbon qui aurait été extrait de ces mines.

Après cette omission caractéristique, l'auteur continue de démontrer à sa propre satisfaction, qu'il est impossible à l'Allemagne, spécialement avec la diminution de sa production de charbon, de fournir le charbon que l'annexe exige d'elle. Son but est de montrer que ces clauses comme les autres, sont une illusion, mais le résultat est certainement de donner fondement au débat français qui considère que la seule sécurité réelle pour la France serait d'acquérir la propriété entière des Mines hors des limites du contrôle administratif allemand et dans une zone d'une douzaine de milles de la frontière française.

Les calculs de l'auteur sont indiscutablement sans consistance, mais si

---

(1) KEYNES, *Les Conséquences économiques de la paix*, pp. 73 et 74.

(2) *Id.*, *ibid.*, p. 73.

(3) *Le Courrier de la Sarre*, 13 juillet 1920.

on les acceptait, ils seraient amplement suffisants pour réfuter son propre argument que la France n'aurait pas dû obtenir les mines qui sont le principal capital qu'elle a reçu. Il a ainsi réellement renforcé la position des Français. Dans la revision du Traité qu'il suggère — revision qui ne manque pas de confiance en soi, il voudrait priver la France des mines de la Sarre après 10 années et supprimer dès à présent le droit d'option pour le charbon si le plébiscite en Haute-Silésie était contre l'Allemagne.

Quoi qu'il advienne, les ressources économiques de l'Allemagne doivent être maintenues intactes!!! Il est cependant bien connu que l'Allemagne a restreint la production de charbon dans la Sarre et entravé le développement de ses communications par canaux pour favoriser la Westphalie.

Les Français du moins n'auront pas de pareille raison pour fixer des limites artificielles à la production du Bassin de la Sarre. Et les habitants mieux gouvernés par une commission internationale sur place qu'ils ne l'étaient de Berlin ou de Munich, pourront comparer le côté économique aussi bien que la politique des deux régimes et voter en conséquence lors du plébiscite de 1935.

Pour l'histoire du Territoire de la Sarre, M. Keynes cite en l'approuvant et évidemment sans examen critique la réponse allemande du mois de mai dernier qui allègue que ce territoire a été allemand, sauf pendant 68 années, depuis le Traité de Meerssen en 870. Mais ce même traité avait donné à la France l'embouchure du Rhin, Maestricht et Liège, en sorte qu'il servirait difficilement de base à un titre actuel.

La société du moyen-âge n'est pas une base aux revendications territoriales modernes, bien que l'identification du Saint Empire Romain avec l'Empire d'Allemagne d'aujourd'hui soit l'une des plus persistantes et des plus subtiles formes du pangermanisme (1).

La solution du traité est équitable, car elle donne satisfaction à des intérêts légitimes et contradictoires, une revision n'est donc pas à souhaiter.

L'arrangement intervenu est le point de départ d'un régime nouveau dans lequel la Société des Nations, qui recherche non point, comme on l'a dit, la réalisation de chimères, mais des solutions pratiques et positives, pourra, en remplissant le rôle qui lui est réservé, montrer quels services elle peut rendre à la cause de la paix.

Par ailleurs, la solution adoptée, conforme au principe wilsonien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, concilie les traditions historiques des habitants autochtones avec les droits que se sont créés les immigrés. Mais, pour que ceux-là ne soient pas sacrifiés à ceux-ci, il a été nécessaire de différer la consultation populaire pendant un certain laps de temps,

---

(1) Voir également sur ce point et dans le même sens : HANOTAUX, *Le Traité de Versailles, l'Allemagne et l'Europe*, p. 245; BABELON, *Sarrelouis et Sarrebrück*, p. 192.



durant lequel, soustraits à l'influence allemande, les habitants autochtones pourront retrouver le sentiment de leur individualité historique étouffé pendant un siècle et peut-être réagir à leur tour sur les sentiments prussiens des nouveaux venus.

L'esprit français et l'esprit germanique vont de nouveau s'affronter pendant quinze ans; le sort définitif du territoire dépend du résultat de cette rencontre. On ne pouvait mieux faire, pour permettre à ces sentiments si contraires de s'affirmer librement, que de placer les habitants sous la sauvegarde bienveillante et impartiale de la Société des Nations.

\*  
\*\*

La France, la Société des Nations et la Commission de Gouvernement nommée par elle, sont, nous l'avons vu, les trois seules autorités chargées, chacune en ce qui la concerne, d'assurer l'application du traité dans le territoire de la Sarre. Nous nous proposons, dans les pages qui vont suivre, d'étudier en toute impartialité, dans ses grandes lignes, l'œuvre accomplie et de faire ressortir la part qui revient à chacune de ces autorités. Nous constaterons qu'elles ont réussi à accomplir leur tâche, sans violence, mais aussi sans faiblesse, en se fondant uniquement sur le traité qui constitue la « charte » du territoire; nous verrons, en revanche, que, là comme ailleurs, l'Allemagne a cherché par une propagande intense et par des ingérences continuelles dans l'administration du bassin, à retarder systématiquement l'exécution des clauses du traité.

Pendant la période transitoire entre la mise en vigueur du traité et l'installation de la Commission de Gouvernement, il avait été convenu que l'autorité militaire française occupante continuerait d'exercer le contrôle du gouvernement et de l'administration de la Sarre. Le chef de l'Administration supérieure de la Sarre, le général Wirbel, s'est appliqué à organiser le territoire en se conformant aux directives suivantes données, dès le 14 novembre 1919, par le président du Conseil (1) :

Les études entreprises sur place, soit par l'autorité militaire, soit par les représentants des divers départements indépendants de cette autorité,

---

(1) *Revue de Paris*, lieutenant-colonel REQUIN, « L'Exécution du traité dans la Sarre », 1<sup>er</sup> octobre 1921, p. 522.

en dehors des questions d'intérêt purement français, telles que mines et douanes, doivent se borner à la recherche de tous les renseignements de nature à éclairer la Commission de Gouvernement, sans préjuger d'aucune manière des décisions qu'elle prendra.

Il importe, en particulier, de ne déduire de ces études aucun projet d'organisation future du territoire. Cela pourrait, en effet, nous conduire, soit à une collaboration dangereuse en l'espèce avec les fonctionnaires allemands, soit à donner des espérances illusoires à la population, soit enfin, à empiéter sur les attributions de la Commission de Gouvernement, à laquelle, aux termes du § 33 de l'annexe à la section IV du traité, est expressément réservé le pouvoir d'interpréter les dispositions du traité concernant la Sarre.

Ainsi, pendant cette période, la France s'est attachée à ne prendre que des mesures provisoires d'une absolue nécessité et non susceptibles d'engager le futur gouvernement. Cette attitude loyale vis-à-vis de la Commission de Gouvernement avant même qu'elle existât, elle l'a conservée lorsque le traité entra en vigueur. Tenue à l'écart du Gouvernement, ce qu'on ne saurait trop répéter, car nombre de Sarrois, induits en erreur par une propagande intéressée, l'ignorent encore, ou feignent de l'ignorer, elle a accompli la tâche ingrate et délicate qui lui était confiée en se montrant très libérale à l'égard de tous les habitants, sans distinction de parti.

Quant à la Commission de Gouvernement, l'œuvre qu'elle a accomplie est considérable. D'un petit groupe de sous-préfetures prussiennes et bavaoises, elle a réussi à faire un territoire autonome, parfaitement viable, ayant son Administration centrale, ses fonctionnaires, son réseau de chemins de fer et sa gendarmerie locale.

Elle s'est cependant trouvée aux prises avec des difficultés sans nombre. Le régime provisoire de la Sarre, sans base juridique (1), avait créé une situation précaire. En outre, l'Allemagne, qui s'inspire de tous autres principes que la France, cherchait à créer autour de la Commission une atmosphère hostile et défiante. Cette mauvaise foi de l'Allemagne a été dénoncée en ces termes par le président de la Commission de Gouvernement, dans le rapport qu'il a adressé le 25 mars 1920 à la Société des Nations (2) :

---

(1) Nous verrons plus loin qu'il existe, à cet égard, une véritable lacune dans le traité.

(2) *J. O. S. D. N.*, n° 3, avril-mai, p. 102.

Le mécontentement des habitants avait été attisé et exploité par tous ceux qui, dans la Sarre comme en dehors du territoire, n'ont point accepté le Traité de Versailles et s'apprêtaient soit à le déchirer, soit à en éluder les clauses. La population — la Commission en a la preuve — était travaillée par des agents obéissant à tous autres sentiments qu'au souci des intérêts et du bien-être des habitants de la Sarre. Ils ont tenté de profiter de l'entrée en fonctions de la Commission pour fomenter le désordre dans le pays; certains d'entre eux ont tenu un langage provocateur dans des réunions publiques. Cette agitation a coïncidé avec la tentative faite à Berlin pour établir une dictature militaire; elle était inspirée par les mêmes idées et les mêmes espoirs, sans doute aussi par les mêmes hommes.

Ainsi que nous le verrons, la Commission s'est encore heurtée, dans la réalisation de l'autonomie administrative du bassin, à la résistance opiniâtre de l'Allemagne.

Sa patience, sa ténacité, son habileté lui ont permis néanmoins de surmonter tous les obstacles que l'on accumulait sur sa route. Le résultat auquel elle est parvenue, l'application intégrale du traité, dans sa lettre, comme dans son esprit, lui fait le plus grand honneur et lui a valu les félicitations du Conseil de la Société des Nations à différentes reprises.

Il faut espérer qu'avec le temps, qui use toutes les résistances, les habitants reconnaîtront enfin que la Commission de Gouvernement n'a en vue que leurs intérêts, tandis que le Reich n'a d'autre souci que d'arriver à ses fins politiques.

---





## DEUXIÈME PARTIE

---

### CHAPITRE I

#### LA CONDITION JURIDIQUE INTERNATIONALE DU TERRITOIRE DE LA SARRE

L'article 49 du traité de Versailles dispose que l'Allemagne renonce en faveur de la Société des Nations, considérée comme fidéicommissaire, au gouvernement du territoire du bassin de la Sarre et qu'à l'expiration d'un délai de quinze ans, la population dudit territoire sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désire être placée.

L'interprétation qu'il convient de donner à cet article, en ce qui concerne le statut international du bassin, soulève deux questions très importantes :

La première consiste à savoir si le territoire de la Sarre continue à faire partie de l'Allemagne et s'il reste placé sous sa souveraineté.

La deuxième, qui ne se pose que si l'on répond à la première par la négative, n'est pas moins importante. Il s'agit d'examiner si la Sarre est ou non un Etat.

Ces deux questions ont donné lieu à des controverses entre le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre.

Avant d'examiner les deux thèses juridiques soutenues et d'essayer de dégager les éléments d'une solution, il importe de dire en quoi consiste le rôle de fidéicommissaire attribué à la Société des Nations.

#### SECTION I

##### LA SOCIÉTÉ DES NATIONS EST CONSIDÉRÉE COMME FIDÉICOMMISSAIRE

Au point de vue juridique, le terme « fidéicommissaire » ne correspond pas exactement au terme anglais « trustee » dont il est la traduction. Comme les rédacteurs du traité se sont, à

ce sujet, placés au point de vue du droit anglais et non à celui du droit français, c'est le « trust » anglais et non le « fidéicommiss » français qu'ils ont visé.

En droit anglais, le « trust » est un bien confié aux soins et à la bonne foi d'une personne, au profit d'une ou plusieurs autres (1). En droit français, le « fidéicommiss » désigne un bien dont le grevé (fidéicommissaire) ne jouit que pendant un temps donné et à charge de le transmettre intact au substitué appelé à en jouir après lui. Or le « trustee » s'il a, comme le grevé, la garde et l'administration du bien, n'en a jamais la jouissance; il ne le détient que dans l'intérêt exclusif de la personne que l'on désigne sous la vieille expression de « celui que trust ».

D'après M. Lehr, le « trustee » tient donc, suivant la nature et l'objet spécial du « trust », du dépositaire, du mandataire, du commissionnaire, de l'administrateur comptable de la fortune d'autrui, bien plus que du grevé en matière de substitution. Quant au « celui que trust », dans l'intérêt exclusif et absolu duquel le « trustee » détient le bien, il a les prérogatives d'un usufruitier ou d'un propriétaire utile, sans que, néanmoins, il y ait identité entre ces situations et la sienne (1).

De ce qui précède on peut déduire, pour autant qu'on puisse assimiler le territoire de la Sarre à un « bien », que la Société des Nations en a reçu en qualité de « trustee » la garde et l'administration.

Les « trustees » selon M. Lehr (2) ont deux « devoirs primordiaux : 1° de se conformer scrupuleusement aux instructions données par l'auteur du « trust »; 2° de placer le fonds dont ils ont la gestion à l'abri de tout risque ».

Ici, les auteurs du « trust » sont les puissances signataires du traité de Paix et leurs instructions sont contenues dans la partie de ce texte qui a trait à la Sarre et qui constitue ainsi la « charte » de ce territoire.

La Société des Nations « trustee » est donc tenue, en principe, d'administrer le territoire en se conformant strictement aux dispositions susvisées; elle est également, à ce titre, dans l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes et des biens.

---

(1) LEHR, *Eléments du droit civil anglais*, pp. 268-269.

(2) *Id.*, *op. cit.*, p. 305.

Mais, en fait, elle ne joue pas le rôle véritable du « trustee ».

« L'office de « trustee », dit encore M. Lehr (1), étant tout de confiance personnelle, il s'ensuit qu'il ne saurait être délégué, à moins de clause expresse. » Tel est le cas ici.

Ne voulant pas faire de la Société des Nations un « super Etat » on a confié l'exercice du Gouvernement de la Sarre à une Commission dite « Commission de Gouvernement », qui est nommée par la Société des Nations et qui la représente (§ 16 de l'annexe).

En définitive, c'est la Commission de Gouvernement qui gouverne et non la Société des Nations. « Il s'agissait, a dit M. Hanotaux, membre français du Conseil de la Société des Nations, à la séance du 3 juillet 1923 (2), de créer un Gouvernement pour maintenir une situation spéciale et l'on a dit à la Société des Nations : « Vous êtes fidéicommissaire parce que nous « avons confiance en vous; vous aurez la garde de cette situation ». Quant au Gouvernement, il appartient à la Commission de Gouvernement : elle aura sur le territoire de la Sarre tous les pouvoirs du Gouvernement appartenant à l'Empire allemand. »

Nous nous contentons de dégager ici nettement ce principe. Nous verrons plus loin quelle est la nature et l'étendue du contrôle, mal défini d'ailleurs, que la Société des Nations peut exercer sur cette Commission.

Enfin, les « cestui que trust », c'est-à-dire ceux dans l'intérêt desquels ce régime d'exception a été instauré sont :

1° Les habitants, parce que, d'après les principes du droit public moderne, la puissance publique doit être exercée dans l'intérêt des gouvernés.

2° La France, qui a reçu la propriété des mines en indemnité.

Quant à l'Allemagne, elle n'a plus d'intérêt direct dans le territoire pendant quinze ans. Cela résulte nettement de l'article 46 du Traité de paix. Aux termes de cet article elle a en effet accepté les dispositions de l'annexe uniquement « en vue d'assurer les droits et le bien-être de la population et de garantir à la France la pleine liberté d'exploitation des mines » (3).

(1) LEHR, *op. cit.*, p. 299.

(2) J. O. S. D. N., août 1923, p. 868.

(3) En sens contraire : WEHBERG, *Saargebiet, die staats- und völkerrechtliche*

## SECTION II

## LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT ALLEMAND

## § 1 — Le principe

Le point de vue du Gouvernement allemand est que les principes fondamentaux que nous venons d'analyser, ainsi que les autres dispositions générales du traité de Versailles, établissent que le territoire de la Sarre fait toujours partie du territoire allemand, quoique placé temporairement sous l'autorité de la Société des Nations.

Le Reich a soutenu ce point de vue toutes les fois que le territoire de la Sarre a cherché à entretenir des relations internationales avec des Etats. Notamment, pour la représentation à l'étranger des intérêts des habitants (1); pour l'adhésion du bassin de la Sarre à la convention de Berne (2) (convention internationale du 14 octobre 1890 sur les transports des marchandises par chemins de fer); pour l'accession du territoire à l'Union postale universelle (3) (convention de Rome) et à l'Union télégraphique internationale (4) (convention de Saint-Petersbourg du 22 juillet 1875). Les arguments contenus dans les différentes notes écrites par le Reich en ces occasions, sont les suivants (5) :

1° D'après l'article 49 du traité de Versailles, l'Allemagne a renoncé au Gouvernement du territoire de la Sarre mais non à sa souveraineté sur ce territoire. Cela résulte, au surplus, du

---

*Stellung des Saargebietes*. V. notamment p. 10. Selon cet auteur, la S. D. N. serait fidéicommissaire dans l'intérêt de l'Allemagne d'abord, pour assurer le maintien de l'état de choses existant et ensuite dans l'intérêt du successeur éventuel de l'Allemagne, dans quinze ans. Le fidéicommiss serait aussi dans l'intérêt des habitants. En outre la S. D. N. ne serait pas seulement « homme de confiance » de l'Allemagne, mais aussi son mandataire. La S. D. N. devait aussi prendre les intérêts de la France propriétaire des mines. Cette théorie en ce qui concerne l'Allemagne nous paraît contraire au traité et au droit anglais sur les « trust ».

(1) Livre blanc allemand, n° 49, p. 83.

(2) Livre blanc allemand n° 69, p. 111 et *J. O. S. D. N.*, 2<sup>e</sup> année, décembre 1921, nos 10-12, p. 1076.

(3) Livre blanc allemand, n° 62, p. 102.

(4) Livre blanc allemand, n° 66, p. 105.

(5) Le point de vue allemand a été développé par WEHBERG, *op. cit.*, pp. 8 et 9. (La souveraineté de l'Allemagne existe « de jure », seul son exercice est suspendu.)



paragraphe 35 de l'annexe à l'article 50 dudit traité, ainsi conçu : « La Société des Nations décidera de la « souveraineté » sous laquelle le territoire sera placé, en tenant compte du désir exprimé par le vote de la population.

« a) Dans le cas où, pour tout ou partie du territoire, la Société des Nations déciderait le maintien du régime établi par le présent traité et par la présente annexe, l'Allemagne s'engage, dès maintenant, à renoncer en faveur de la Société des Nations, à sa « souveraineté ».

2° Selon les dispositions du paragraphe 22 de l'annexe, la Commission de Gouvernement a le plein usufruit, mais non la propriété des biens autres que les mines et appartenant tant au titre du domaine public qu'au titre du domaine privé, au Gouvernement de l'Empire allemand ou au gouvernement de tout Etat allemand sur le territoire du bassin de la Sarre.

3° Le paragraphe 27 de l'annexe dispose qu'il ne sera porté aucune atteinte à la nationalité actuelle des habitants.

4° Les frontières du territoire ne sont pas reprises dans la partie II du traité, intitulé « Frontières d'Allemagne ».

5° Le territoire de la Sarre fait partie de l'Allemagne au même titre que les territoires de Schleswig, de la Prusse orientale et de la Haute-Silésie, tant qu'il n'en aura pas été décidé autrement à la suite du plébiscite qui doit intervenir en 1935 (1).

## § 2 — L'application

Malgré ces arguments, qu'il estime déterminants et que nous

---

(1) Le Tribunal arbitral mixte franco-allemand pour décider, dans sa séance du 26 novembre 1923, que les Sarrois sont restés ressortissants allemands et comme tels sont soumis à l'application de l'article 206 du traité (Dette), s'est fondé sur les arguments suivants qui ne diffèrent pas de ceux soutenus par le Gouvernement allemand :

« Attendu que le traité de Versailles, en créant pour le Gouvernement du Territoire de la Sarre un régime spécial, ne l'a pas soustrait à la souveraineté de l'Etat allemand; que, par suite, les Sarrois ont conservé la nationalité allemande et sont restés ressortissants allemands; que cela résulte à l'évidence, tant des paragraphes 16 et suivants de l'annexe à la section IV de la partie III du traité, lesquels instituent pour le Gouvernement du bassin de la Sarre une commission représentant la Société des Nations, que du paragraphe 27 de ladite annexe, qui déclare formellement que les dispositions instituant la Commission de Gouvernement ne porteront aucune atteinte à la nationalité actuelle des habitants du territoire de la Sarre, et que du paragraphe 35 litt. a. lequel, en prévoyant la possibilité pour l'Allemagne de renoncer à sa souveraineté sur ces territoires à l'expiration d'un délai de quinze ans, implique nécessairement le maintien de cette souveraineté jusqu'à cette époque. » (*V. Gazette des Tribunaux*, 11/12 avril 1924, n° 59.)

examinerons plus loin en détail, le Gouvernement allemand a dû, dans le domaine des faits, considérer le territoire de la Sarre comme étranger à l'Allemagne.

C'est ainsi que les lois sur les finances assujettissent tous les Allemands à l'impôt, sauf les habitants de la Sarre. Notamment pour ne citer qu'un exemple, l'ordonnance du 3 septembre 1921 (1), relative à l'impôt sur le capital, dispose en son article 2 que les Allemands qui ont un domicile en Sarre ne paient pas l'impôt sauf s'ils possèdent un immeuble en Allemagne.

De même, les nombreuses lois et ordonnances touchant l'exportation des capitaux, en particulier, l'ordonnance du 23 décembre 1922 (2), considèrent, pour leur application, le territoire de la Sarre comme un territoire étranger.

Dans le même ordre d'idée, l'ordonnance du 27 octobre 1922 (3), rendue pour l'application de celle du 12 du même mois tendant à réprimer la spéculation sur les moyens de paiements étrangers, dispose en son article 1<sup>er</sup> que sont exceptés :

1° Les opérations commerciales relatives à la livraison des marchandises se trouvant à « l'étranger » ou « dans le territoire de la Sarre » et qui sont payables en instruments de paiement étrangers;

2° Aux opérations commerciales relatives à la livraison des marchandises importées de « l'étranger » ou du « territoire de la Sarre »;

3° Les contrats de service ou de travail, en tant que la prestation des services ou l'exécution du travail doit avoir lieu à « l'étranger » ou « dans le territoire de la Sarre ».

Nous ne parlerons pas des lois sur les douanes, car les relations douanières entre l'Allemagne et le territoire de la Sarre sont fixées par le traité lui-même; il n'y avait pas place à la discussion et toutes ces lois considèrent le territoire de la Sarre comme étranger au point de vue douanier, par la force des choses.

Nous insisterons davantage sur la loi du 10 mars 1922 (4) qui

---

(1) *Reichgesetzblatt*, p. 1260.

(2) *Id.*, p. 985.

(3) *Bulletin statistique et de Législation comparée*, février, 1923, p. 328.

(4) *Reichgesetzblatt*, p. 241.

édicte des mesures provisoires pour l'administration de la justice en ce qui concerne le territoire de la Sarre.

L'article 1<sup>er</sup> dispose que les articles 4 à 7 du Code pénal — articles visant les étrangers — sont applicables aux infractions commises « en Allemagne, à l'intérieur du bassin de la Sarre ».

L'article 2, § 1, dit que l'article 8, § 2 du Code de Procédure pénale s'applique lorsque l'inculpé n'a pas son domicile dans « l'Empire allemand, à l'extérieur du territoire de la Sarre ».

L'article 3 § 2 dispose que l'exécution des jugements rendus par les tribunaux du territoire de la Sarre, en matière pénale et passés en force de chose jugée, n'est permise, « dans l'Empire allemand, à l'extérieur du territoire de la Sarre », qu'avec l'assentiment des autorités supérieures du pays.

Ainsi, dans chacune des dispositions de ces lois qui tendent à considérer, pour l'application, le territoire de la Sarre comme étranger, on s'efforce d'en atténuer la portée par le rappel du principe inverse formulé dans les termes variés que nous venons de voir.

Nous ferons la même constatation dans les quelques jugements rendus par les tribunaux supérieurs allemands dans des affaires touchant le territoire de la Sarre pendant le temps qu'ils sont demeurés compétents.

L'Oberlandesgericht (tribunal supérieur) de Bavière a rendu deux jugements qui doivent retenir l'attention :

Dans le jugement du 16 décembre 1920 (1), le tribunal se fonde sur les considérations suivantes :

Le territoire de la Sarre étant, en vertu du paragraphe 31, alinéa 1<sup>er</sup>, soumis au régime douanier français, doit être considéré au point de vue douanier comme étranger. — Au regard du droit public et suivant l'article 49, ledit territoire fait encore partie de l'Etat allemand. — Cependant l'Etat allemand et plus spécialement la Prusse et la Bavière, ont dû céder à une Commission certains droits « *inhérents à la souveraineté* », notamment, le droit de légiférer. Les lois en vigueur à la date du 11 novembre 1918 sont maintenues, à quelques exceptions près. Mais les lois et règlements publiés après cette date ne

---

(1) *Bulletin I. I. I.*, 1922, VI, n° 1325, p. 136, et *Juristische Wochenschrift*, L. I, 1921, p. 5831.

sont pas applicables au territoire de la Sarre. Au regard de l'application de la loi contre l'usure (Wucherger V. O.) le territoire dont il s'agit doit être considéré comme pays « étranger ».

Le jugement du 6 août 1921 (1) rendu par ce même tribunal est non moins intéressant que le premier, il se rapporte uniquement à la question douanière :

Le territoire de la Sarre est considéré, d'après l'article 82, §§ 4 et 5 de la constitution de l'Empire du 11 août 1919, et surtout en vertu de la réglementation douanière touchant l'importation et l'exportation (décret du 3 septembre 1919), comme un territoire sis en dehors de l'Empire allemand et attaché par traité à une région douanière étrangère.

Le Reichsgericht (tribunal d'Empire), dans un jugement du 29 septembre 1921 (dossier 6 a. D. 351/449 1921) relatif à la condition juridique du territoire pendant la période qui s'est écoulée entre l'armistice et l'installation de la Commission de Gouvernement, reconnaît que le traité de paix a réglé d'une façon durable la situation politique, économique et juridique du territoire de la Sarre, « qui dépend toujours du Reich ».

Le Reichswirtschaftsgericht (Cour économique d'Empire) affirme également dans un jugement rendu le 9 mars 1922 (2) que les stipulations du traité de paix n'ont pas touché, « ce qui est généralement reconnu » (sic), la dépendance du territoire de la Sarre à l'égard de l'Empire allemand.

De même le Reichsfinanzhof, dans son jugement du 10 mars 1922 (3), pose en principe qu'il résulte du traité de Versailles que le territoire de la Sarre fait toujours partie de l'Allemagne. La souveraineté allemande sur ce territoire serait en effet maintenue, sans toutefois pouvoir s'exercer pendant quinze ans.

En outre, il est de jurisprudence constante en Allemagne que l'article 23 du Code de Procédure civile allemand est applicable aux habitants de la Sarre.

Cet article 23 est ainsi conçu : « A l'égard des actions ayant

---

(1) *Bulletin I. I. I.*, t. VIII, 2, avril 1923, n° 2497, p. 322, et *Juristische Wochenschrift L. I.* (1922), p. 1589.

(2) *Bulletin I. I. I.*, t. VIII, janvier 1923, n° 2262, p. 121, et *Juristische Wochenschrift L. I.* (1922), p. 1151.

(3) *Bulletin I. I. I.*, octobre 1922, n° 2068, p. 344.



pour fondement une réclamation relative aux biens contre une personne qui n'a pas de domicile dans l'Empire allemand, la compétence appartient au tribunal dans le ressort duquel se trouvent les biens de la personne ou de la chose qui forme l'objet de l'action. En matière de créance, on considère comme le lieu où se trouvent les biens le domicile du débiteur et aussi, quand une chose est affectée à la sûreté de la créance, le lieu où cette chose se trouve ».

En se déclarant compétent en vertu de cet article 23 pour connaître des actions intentées contre des habitants de la Sarre, les tribunaux allemands reconnaissent donc que le territoire de la Sarre ne fait plus partie du Reich au moins quant à la justice (1).

Dans une lettre écrite le 22 août 1921 (2) à la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre, le Gouvernement allemand s'exprime ainsi :

.....  
La protestation que vous élevez du chef d'une demande de renseignements adressée directement à la Chambre de Commerce de Sarrebrück par le Président de la Régence à Trèves n'est pas fondée. Les Chambres de Commerce prussiennes reçoivent souvent des demandes directes émanant de *consultants étrangers* établis à l'intérieur ou à l'extérieur, d'autres *autorités étrangères*, voire même de *gouvernements étrangers*. La loi sur les Chambres de Commerce qui s'applique aussi à celle de Sarrebrück ne défend pas à ces Chambres de répondre à de telles demandes...

On ne saurait dire plus clairement que la Chambre de commerce de Sarrebrück est sise sur un territoire étranger au Reich.

Dans cette même lettre le Gouvernement allemand renforce cette manière de voir et se contredit à nouveau, semble-t-il, en prétendant que les mesures qu'il a prises à l'égard des fonctionnaires allemands mis par lui à la disposition de la Commission de Gouvernement ne peuvent soulever aucune objection de

---

(1) Voir ci-dessus, p. 58, loi du 10 mars 1922 sur la Justice. Voir aussi dans la *Gazette des Tribunaux* (13-14 février 1924) un jugement intéressant du Tribunal supérieur de Colmar du 6 novembre 1923. Le tribunal a déclaré que l'article 23 du C. P. civil allemand (applicable en Alsace-Lorraine) ne pouvait être appliqué au cas où le demandeur est domicilié en Alsace et le défendeur en France; l'Alsace faisant partie intégrante du territoire français, ce défendeur ne peut pas être considéré comme domicilié dans un autre pays que la partie adverse.

(2) *J. O. S. D. N.*, 2<sup>e</sup> année, 1921, juin 1921, n° 4, p. 329.

la part de celle-ci, car « des dispositions semblables ont été maintes fois prises à l'occasion de congés accordés à des fonctionnaires entrant au service de Gouvernements « *étrangers* » et ces dispositions n'ont jamais donné lieu à des protestations » (1).

Enfin, les nombreux accords intervenus officiellement entre la Commission de Gouvernement et le Reich et dont nous parlerons plus loin montrent que celui-ci considère, quand cela est nécessaire, le territoire de la Sarre comme étranger à l'Allemagne.

Telle est la thèse soutenue en droit par le Reich et celle ressortant de la législation et de la jurisprudence allemandes, dans le domaine des faits, que l'on s'efforce de faire cadrer théoriquement avec la première par de simples affirmations.

Cette solution théorique, qui est ainsi contredite par les faits, nous apparaît donc, dès maintenant, comme reposant certainement sur un principe faux.

### SECTION III

#### LE POINT DE VUE

##### DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT

La Commission de Gouvernement soutient une thèse opposée. Sans prétendre que le territoire de la Sarre est un Etat (2), elle estime cependant qu'il constitue, au regard du traité de Versailles, un territoire autonome sur lequel, pendant quinze ans, l'Allemagne n'a l'exercice d'aucun des droits de la souveraineté.

Ce point de vue se fonde sur les considérations suivantes (3) :

1° Conformément au paragraphe 19 de l'annexe, la Commission de Gouvernement possède sur le territoire de la Sarre tous les pouvoirs de Gouvernement appartenant précédemment à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière. Si donc l'Allemagne conserve la souveraineté sur le territoire pendant quinze

(1) J. O. S. D. N., n° 4, année 1921, juin 1921, p. 329.

(2) La C. de G. a adopté pour ses communications officielles l'appellation allemande « Saargebiet », qui se traduit par « territoire de la Sarre » et non celle de « Saarstaat » (Etat de la Sarre).

(3) V. Livre blanc allemand, n° 67, p. 107 et J. O. S. D. N., décembre 1921, n° 10-12, p. 1076.

ans (1), elle a renoncé à l'exercer pendant ce laps de temps en faveur de la Société des Nations représentée par la Commission de Gouvernement.

2° Possédant ainsi tous les pouvoirs de Gouvernement qui appartenaient précédemment à l'Empire allemand, la Commission a, en ce qui concerne le territoire de la Sarre, le droit de conclure des traités et des conventions dans la mesure où l'Empire allemand possédait lui-même ce droit.

3° Il résulte des termes de l'article 49 du traité de Versailles que le territoire de la Sarre est autonome pendant quinze ans.

4° Les frontières du territoire de la Sarre sont, contrairement à ce que prétend le Reich (2), reprises dans la partie III du traité de Versailles, intitulée « Frontières d'Allemagne ».

L'article 27 dudit traité est en effet ainsi conçu : « Les frontières de l'Allemagne sont déterminées comme suit :

.....  
« 3° avec la France :

« La frontière du 18 juillet 1870, depuis le Luxembourg jusqu'à la Suisse, sous réserve des dispositions de l'article 48 de la section IV (bassin de la Sarre) de la partie III ». L'article 48 dont il s'agit, détermine les frontières de la Sarre.

5° La Commission de cinq membres prévue audit article 48 (§ 8) pour fixer sur place le tracé de la ligne frontière, tient de ce texte (§ 10°) le droit de prendre, à la majorité des voix, des décisions obligatoires pour les parties intéressées (France, Allemagne et Société des Nations).

Or elle a usé de ce droit et décidé que les bornes frontières porteraient sur un côté l'inscription « Allemagne » et sur celui opposé « territoire de la Sarre ». Cette Commission a donc placé le territoire en dehors des limites du Reich.

La Commission de Gouvernement qui s'est trouvée, dès le premier jour de son installation, devant des nécessités impérieuses s'est préoccupée de réaliser, dans tous les domaines,

---

(1) Cette reconnaissance d'une souveraineté toute théorique dont nous dirons plus loin ce qu'il faut penser, au point de vue juridique, est faite d'une manière expresse dans le document n° 67 du Livre blanc allemand et dans le Protocole signé à Berlin, le 3 juin 1921 entre le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement. (V. annexe au J. O. S. D. N., recueil des traités, 1921, vol. V, p. 191.)

(2) V. *supra*, p. 57.

l'autonomie du territoire et elle y a réussi. Comme nous nous proposons, au cours de cette étude, d'examiner les mesures qu'elle a prises à cet effet, il est inutile d'en faire ici l'énumération.

Ainsi les arguments que fait valoir la Commission et qui tendent à infirmer la thèse allemande, sauf en ce qui concerne la survivance de la souveraineté de droit du Reich, trouvent un point d'appui dans le fait que la théorie qu'elle soutient est en accord avec la pratique suivie par elle.

#### SECTION IV

#### OÙ RÉSIDE LA SOUVERAINETÉ ?

Il ressort de l'examen des deux théories que nous venons d'exposer, que toute la question est de savoir où réside la souveraineté.

Avant d'examiner cette question, il convient de bien fixer le sens que le droit international donne à la notion de souveraineté.

##### § 1 — La notion de souveraineté

Selon M. Scelle (1), en droit interne, la souveraineté est un pouvoir juridique ayant un contenu double, positif et négatif; positif : pouvoir de donner des ordres inconditionnés, sans contrôle d'autorité supérieure; négatif : droit à ne recevoir d'ordre de personne. Il estime, par ailleurs, que le concept qui dote les Etats d'une souveraineté extérieure, c'est-à-dire dans leurs rapports mutuels, ne correspond pas à la réalité des faits et qu'il vaut mieux s'en tenir à la notion simple de l'indépendance des Etats.

Dans son nouveau traité de droit international, M. Fauchille donne de la souveraineté la définition suivante (2) :

La souveraineté intérieure ou autonomie est le pouvoir qu'a une association d'hommes de formuler ses conditions d'existence, de constituer son gouvernement selon des principes et des idées propres, en vue d'un but défini, de fixer sa législation sans aucune intervention étrangère; l'institution et l'organisation de cette souveraineté intérieure ou autonomie donne à

(1) Georges SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, p. 92.

(2) Paul FAUCHILLE, *Traité de Droit international public*, Paris, 1922, p. 223, n° 164.



l'Etat sa personnalité juridique, en fait un être de raison, capable de droits et de devoirs, une personne civile.

La souveraineté extérieure ou indépendance est le pouvoir pour la société d'hommes de se conduire, régir et diriger, en dehors d'elle-même, avec une pleine et entière liberté à l'exclusion de toute contrainte étrangère. Elle se traduit et s'affirme dans les relations des Etats. A elle seule, se réfère le droit international public, mais elle présuppose et implique nécessairement l'existence de la souveraineté intérieure.

On voit que la souveraineté est essentiellement le pouvoir du commandement et du dernier mot.

Il n'y a réellement souveraineté que si celui qui y prétend a le pouvoir de régler seul, à sa convenance et sans immixtion étrangère, la direction de sa politique intérieure et extérieure (1). D'où il suit que ce pouvoir s'exerçant sur un territoire donné permet à celui qui le détient de modifier à son gré la constitution et l'organisation de ce territoire. C'est là, à notre avis, un critérium de la souveraineté. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

La souveraineté est donc en même temps un pouvoir de fait et un pouvoir de droit. On ne peut concevoir un droit de souveraineté purement théorique, consistant en un simple titre nominal; ce titre est en effet nul tant qu'on n'y ajoute pas le pouvoir de fait, c'est-à-dire quand on ne peut pas faire produire à la souveraineté toutes ses conséquences. En d'autres termes, le droit de souveraineté est en principe la contre-partie de l'exercice des fonctions de la souveraineté.

## § 2 — L'Allemagne est-elle souveraine du Territoire de la Sarre ?

Du moment que, en vertu de l'article 49 du traité de Versailles, l'Allemagne a renoncé au Gouvernement du territoire de la Sarre, il résulte de ce qui précède qu'elle a, par cela même, renoncé à l'exercice de la souveraineté sur ce territoire. Comme elle n'a plus la souveraineté de fait, il s'ensuit qu'elle est également privée de la souveraineté de droit. Au surplus, peut-elle modifier le régime du bassin de la Sarre? Non; alors selon le critérium admis plus haut, on conclut qu'elle n'a en aucune façon la souveraineté sur ce territoire.

Il suffit, en effet, de parcourir le texte du traité pour s'aper-

(1) MÉRIGNHAC, *Traité de Droit public international*, 1905, p. 216.

cevoir que l'Allemagne n'est investie d'aucun pouvoir en Sarre. Elle n'y a donc plus de droit. Car, les seuls droits de l'Etat sur le territoire sont les moyens mis à sa disposition pour lui permettre d'y remplir ses fonctions. En conséquence, si l'Etat cesse d'exercer son action étatique, il perd les droits qui y correspondent. La souveraineté qui ne s'exerce plus ne saurait être conservée par la seule volonté de ne pas l'abandonner, à la différence de la propriété.

C'est que souveraineté ne veut pas dire propriété. Une opinion courante fait de l'Etat le propriétaire du territoire. Cette opinion n'est pas fondée; sans doute, toute souveraineté suppose un territoire parce qu'il n'est pas possible d'exercer un commandement sur des individus si on ne peut les fixer dans certaines limites qui sont les frontières du territoire. Mais ces individus sont les véritables propriétaires du territoire et des biens immobiliers, de sorte que l'Etat n'est propriétaire de rien puisqu'il ne peut y avoir deux propriétaires d'une même chose (1).

Dans l'opinion de M. Scelle (2), il ne faut plus, en cas de conquête ou d'invasion, parler de vol, de possession, de succession. Il y a uniquement des déplacements de souveraineté sur des groupes d'habitants, réagissant sur la situation des biens qu'ils détiennent.

Le droit nouveau des peuples à disposer d'eux-mêmes ne peut se réaliser, ni même se concevoir si l'on continue à doter l'Etat du droit à la propriété du sol. Selon ce droit nouveau, en effet, les déplacements de souveraineté se réalisent au moyen de la consultation des habitants et non plus par des cessions d'Etat à Etat.

Or le régime de la Sarre est justement une tentative d'organiser le droit de libre disposition des peuples.

Le déplacement de souveraineté résultera bien de la consultation des habitants, puisqu'un plébiscite doit avoir lieu à l'expiration d'un délai de quinze ans (article 49 § 2).

---

(1) Voir un article de M. W. M. Kozłowski dans le *Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée*, avril-juin 1923, pp. 206-210, sur la propriété « internationale » distincte de la propriété économique attribuée au souverain et qui, selon ce professeur, lui permet de disposer du territoire dans les traités internationaux.

(2) SCELLE, *op. cit.*, pp. 96-97.

Mais, nous croyons avoir montré que l'Allemagne, en renonçant au Gouvernement du territoire avait par voie de conséquence perdu ses droits de souveraineté. L'établissement du régime nouveau sans l'assentiment des habitants (1) ne fait-il pas échec au principe dont il s'agit? M. Tardieu a montré qu'il n'en était rien (2).

Quoi qu'il en soit, à l'époque du plébiscite quels seront les droits que l'Allemagne aura conservés sur le territoire? Ce n'est pas la souveraineté, encore moins un prétendu droit à la propriété du territoire. En réalité, elle se trouvera n'avoir pas plus de titres que la France. Donc ne possédant aucun droit sur le territoire elle n'aura rien à céder dans le cas où le plébiscite lui serait défavorable.

Comment pourrait-il en être autrement d'ailleurs, puisque d'après le paragraphe 35 de l'annexe la Société des Nations décidera de la souveraineté sous laquelle le territoire sera placé en tenant compte du plébiscite.

Et cependant ce même paragraphe 35, alinéa a) et b), — c'est là l'argument principal du Reich (3) — dispose que l'Allemagne renonce à sa souveraineté en faveur de la Société des Nations ou de la France. Puisque l'on reconnaît le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes il faut admettre que si la volonté des habitants d'un territoire est librement exprimée, elle suffit sous l'égide de la Société des Nations pour rompre les liens qui unissaient ce territoire à un Etat et qu'il est superflu d'exiger que cet Etat renonce à des droits que les habitants viennent de lui enlever.

Il nous paraît donc, en droit, qu'il n'était pas nécessaire de stipuler la renonciation de l'Allemagne à sa souveraineté sur la Sarre.

Mais le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est une notion nouvelle qui ne doit être appliquée qu'avec prudence tant qu'elle n'aura pas été acceptée par tous les Etats et qu'elle ne sera pas rentrée dans nos mœurs. Il semble donc que l'on a bien raison de s'en tenir, jusqu'à nouvel ordre, aux vieilles

---

(1) Dans l'opinion des rédacteurs du traité de paix, la souveraineté de l'Allemagne sur le territoire était suspendue (v. *supra*, p. 39).

(2) V. *supra*, p. 32.

(3) V. *supra*, p. 57.

formules et d'exiger de l'Etat intéressé la renonciation à ses droits de souveraineté sur une partie du territoire qui a été détachée de lui à la suite d'un plébiscite. C'est un acquiescement solennel propre à garantir au nouveau souverain le libre exercice des droits que le peuple lui a donnés librement.

Quant au deuxième argument tiré du paragraphe 22, alinéa 1 de l'annexe (1), il ne nous paraît pas plus fondé. La situation actuelle du territoire n'étant que transitoire et l'Allemagne pouvant être réinstallée dans son Gouvernement à la suite du plébiscite, il est naturel que les biens du domaine privé ne soient transférés qu'en usufruit à la Commission de Gouvernement. Mais ce fait n'a aucun rapport avec la souveraineté. Au surplus, la France n'est-elle pas également propriétaire des mines et il ne viendrait à personne l'idée de tirer de ce droit de propriété des conclusions semblables à celles du Reich.

Les dispositions du paragraphe 22 en question, relatives aux biens du domaine public, appellent d'ailleurs des réserves, car, en droit interne, la question de savoir si un Etat est ou non propriétaire du domaine public est très discutée. Quoi qu'il en soit, il nous semble que la Commission de Gouvernement par le fait même qu'elle a reçu la charge du Gouvernement de la Sarre devait avoir la garde et l'usage du domaine public sans qu'il soit besoin de le spécifier.

Le troisième argument du Reich (1) qui se fonde sur les dispositions du paragraphe 27 alinéa 1<sup>er</sup>, de l'annexe, à savoir que les habitants conserveront la nationalité allemande, n'est pas non plus un argument susceptible d'être retenu.

En effet, tout d'abord l'alinéa 2 du susdit paragraphe 27 dispose qu'aucun obstacle ne sera opposé à ceux qui désiraient acquérir une autre nationalité. En outre, le paragraphe 21 réserve formellement à la Commission de Gouvernement le droit d'assurer comme elle l'entendra la protection à l'étranger des habitants de la Sarre.

On ne peut donc se fonder sur le fait que, dans la grande majorité, les habitants de la Sarre sont des Allemands, pour

---

(1) V. *supra*, p. 57.



inférer que l'Allemagne a conservé sa souveraineté sur le territoire, puisqu'il s'agit de nationaux qu'elle ne peut ni commander, ni protéger, ni même empêcher de ne plus être Allemands (1).

La solution est bien plus simple et c'est le Reich lui-même qui la donne ainsi que nous l'avons vu (2) lorsqu'il considère, dans le domaine des faits, les habitants de la Sarre comme des Allemands résidant à l'étranger (*Ausland deutschen*).

Cette solution étant justement celle qui paraît avoir été recherchée par les rédacteurs du traité de paix (3), notre conclusion sur ce point sera qu'elle est évidemment la bonne.

En ce qui concerne le quatrième ordre d'arguments du Reich (4), tirés de la fixation des frontières de l'Allemagne par le traité de paix, la Commission de Gouvernement les a réfutés d'une façon péremptoire (5).

Enfin, le cinquième argument (6), à savoir que le territoire fait partie de l'Allemagne au même titre que les territoires du Schleswig, de la Prusse orientale et de la Haute-Silésie, tant qu'il n'en aura pas été décidé autrement à la suite du plébiscite, ne peut, à notre avis, être pris en considération.

Sans doute, les populations de ces territoires ont été appelées à faire connaître leur volonté, comme les habitants de la Sarre le feront en 1935. Mais si dans tous ces cas un régime transitoire a dû être instauré, il existe des différences fondamentales entre ces régimes et celui de la Sarre.

S'agit-il du Schleswig, l'article 109 du traité de Versailles dispose que la zone soumise au plébiscite sera placée sous l'autorité d'une Commission internationale ayant un pouvoir « général d'administration ».

Il en est de même des Commissions prévues par les articles 95 et 97 du traité pour les territoires contestés de la Prusse orientale.

---

(1) En sens contraire, tribunal arbitral mixte franco-allemand, séance du 26 novembre 1923 (*Gazette des Tribunaux*, 11,12 avril 1924). D'après ce tribunal, les Sarrois sont des ressortissants allemands.

(2) V. *supra*, pp. 57-62.

(3) V. *supra*, p. 32, la note de M. Tardieu.

(4) V. *supra*, p. 57.

(5) V. *supra*, p. 63 (3°).

(6) V. *supra*, p. 57.

Quant au territoire de la Haute-Silésie, il a été placé également sous l'autorité d'une Commission internationale (article 87 du traité annexe § II), qui jouissait de tous les pouvoirs exercés par le Gouvernement allemand ou le Gouvernement prussien, « sauf en matière de législation ou d'impôt » (article 87 annexe § III).

On voit que ces Commissions ne sont que des Commissions administratives et plébiscitaires. Celle qui a été chargée de l'administration de la Haute-Silésie a eu plus de pouvoirs que les deux autres, sans doute parce qu'elle devait administrer ledit territoire pendant un temps plus long.

Elles ne sont nullement comparables en droit à la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre qui n'est pas un organe administratif mais un Gouvernement (1); elle n'est pas non plus une Commission plébiscitaire : c'est le Conseil de la Société des Nations, qui a pris lui-même les mesures conservatoires en vue du plébiscite (2) auquel il est chargé de procéder le moment venu (§ 34 de l'annexe).

On pourrait même se demander, en droit, quels liens rattachaient tous ces territoires à l'Allemagne. Le fait même de l'application du plébiscite n'a-t-il pas eu pour effet de priver les habitants du lien qui les unissait à l'Allemagne? Mais c'est là, nous l'avons vu (3), une question qui restera dans le domaine de la théorie tant que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne sera pas définitivement consacré et organisé.

Par ailleurs si le Reich avait conservé des droits sur le territoire de la Sarre, comment pourrait-il les faire valoir puisque, selon le paragraphe 20 de l'annexe, il doit mettre à la disposition de la Commission de Gouvernement tous les documents officiels et archives, en possession de l'Allemagne, d'un Etat allemand ou d'une autorité locale se rapportant au territoire de la Sarre ou aux droits de ses habitants. Il suit de là que

(1) Voir à ce sujet l'intervention de M. Hanotaux à la séance du Conseil de la S. D. N., le 3 juillet 1923. *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 867.

(2) *V. J. O. S. D. N.*, octobre 1922, p. 1097 (rapport approuvé par le Conseil, le 31 août 1922, de M. Tang Tsai Fou); mars 1923, p. 368 (rapport approuvé par le Conseil, le 1<sup>er</sup> février 1923, de M. Tang Tsai Fou); juin 1923, p. 594 (rapport approuvé par le Conseil, le 23 avril 1923, de M. Tang Tsai Fou).

(3) *V. supra*, p. 67.

l'Allemagne est déchargée de toute responsabilité en ce qui concerne le territoire de la Sarre.

En résumé, selon nous, l'Allemagne a perdu tous ses droits de souveraineté sur la Sarre. Elle n'a qu'un droit éventuel à les recouvrer selon la décision que prendra la Société des Nations, à la suite du plébiscite qui doit intervenir.

Cette opinion trouve, d'ailleurs, un point d'appui dans le droit anglais sur le « trust » dont nous avons fait plus haut l'analyse.

Du moment, en effet, que le territoire de la Sarre est un « trust », l'Allemagne n'y a ni droit, ni responsabilité, ni intérêt, parce qu'elle n'est ni « trustee », ni déléguée du « trustee », ni « celui que trust ».

Pour employer l'expression anglaise, l'Allemagne n'a ni le « legal estate » du « trustee » ni l'*equitable estate* du « celui que trust ».

D'où l'on conclut que le territoire de la Sarre est devenu, en droit, complètement étranger à l'Allemagne (1).

### § 3 — La Société des Nations et la Commission de Gouvernement sont-elles souveraines du Territoire de la Sarre?

L'article 49 § 1 du traité de Versailles semble donner à la Société des Nations un rôle de souveraineté puisqu'il dispose que l'Allemagne renonce, en sa faveur, au Gouvernement de la Sarre.

Mais d'une part, elle n'est, nous l'avons vu, que le « trustee » des Puissances (2), d'autre part l'exercice du Gouvernement de ce territoire est confié à une Commission qui la représente (§ 16 de l'annexe).

Sa qualité de « trustee » est privative du droit de souveraineté, car la principale manifestation de ce droit est le pouvoir d'apporter les changements au régime des territoires sur lesquels elle s'exerce. Ici, au contraire, la Société est tenue d'observer scrupuleusement la « charte » du territoire de la Sarre, c'est-à-dire les dispositions du traité y relatives (3).

(1) En sens contraire WEHBERG, *op. cit.*, p. 9.

(2) V. *supra*, p. 54.

(3) Seule une révision du traité pourrait apporter des modifications au régime de la Sarre, encore faudrait-il l'assentiment de la France qui est intéressée au maintien de ce régime.

D'ailleurs elle n'assume pas la souveraineté puisqu'elle n'a pas l'exercice du Gouvernement de la Sarre.

En droit et en fait, la Société des Nations n'est donc pas souveraine du territoire de la Sarre.

Elle ne le saurait d'ailleurs sans devenir de ce fait un super Etat (1).

Quant à la Commission de Gouvernement elle a, en vertu du paragraphe 19 de l'annexe, l'exercice sur le territoire de tous les pouvoirs de Gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière.

Nous verrons, plus loin, qu'elle a même reçu du traité des droits qui dépassent singulièrement ceux d'un Gouvernement constitutionnel. C'est ainsi qu'elle ne se trouve pas directement responsable devant une assemblée parlementaire; qu'elle a le droit, sous certaines réserves, de modifier les lois et règlements en vigueur et d'établir de nouvelles taxes.

Mais ses attributions sont strictement limitées par l'annexe.

En sa qualité de déléguée du « trustee » elle doit également se conformer à la « charte » du territoire. Elle n'a pas le pouvoir de modifier le régime défini par ce traité.

Par ailleurs, la responsabilité de la Société des Nations se trouve engagée par les actes de la Commission de Gouvernement, puisque, selon les termes du paragraphe 16 susvisé, ladite Commission représente la Société.

Bien qu'il ne s'agisse, à la vérité, que d'une responsabilité toute morale envers le « cestui que trust » d'une part et les auteurs du « trust » d'autre part, cette responsabilité a pour contre-partie le droit pour la Société des Nations d'être tenue au courant des actes de la Commission. En fait celle-ci, comme nous le verrons, envoie périodiquement au secrétariat général de la Société des rapports qui sont portés à la connaissance des membres du Conseil.

Sans doute, la Société ne peut prendre aucune part active au Gouvernement du bassin, de sorte que si les actes de la Commission n'avaient pas son agrément, elle ne pourrait ni les modifier elle-même, ni obliger la Commission à le faire. Mais

---

(1) V. HANOTAUX, *Le Traité de Versailles du 28 juin 1919, l'Allemagne et l'Europe*, p. 210. FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 159<sup>3</sup>, p. 214. GEORGE SCELLE, *op. cit.*, p. 294.



il convient d'observer que le Conseil possède à tout moment, comme garantie que la responsabilité de la Société des Nations ne sera pas engagée malgré elle, le pouvoir de nomination annuelle et de remplacement des membres de la Commission. Dès lors, en fait, la Commission ne peut être en désaccord avec le Conseil.

Si on avait voulu que la Commission fût absolument indépendante, il aurait fallu rendre ses membres inamovibles.

Tel n'étant pas le cas, il résulte qu'elle est responsable devant la Société des Nations, « ce qui offrira d'amples garanties contre tout abus du pouvoir qui lui est confié » (1).

En outre, la Commission est tenue de sauvegarder les droits de la France, propriétaire des mines, ce qui est une restriction apportée à ses pouvoirs.

Donc, si l'autorité, dans le territoire, appartient à la Commission de Gouvernement, il n'en demeure pas moins que cette Commission n'a pas le pouvoir de changer la condition de territoire et qu'elle est placée sous le contrôle d'une autorité supérieure, en l'espèce, le Conseil de la Société des Nations; contrôle très large, sans doute, ainsi que nous le verrons, mais néanmoins peu compatible avec la notion de souveraineté.

Pour conclure, nous nous reporterons aux définitions de la souveraineté rappelées plus haut (2), et nous exprimerons l'opinion qu'on ne peut doter de la souveraineté ni la Société des Nations, parce qu'elle a des devoirs de « trustee » et qu'à ce titre elle ne peut apporter aucun changement aux stipulations du traité et qu'au surplus elle n'a pas l'exercice de la souveraineté, ni la Commission de Gouvernement, parce qu'elle n'a pas, ainsi que nous venons de le voir, une entière liberté dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales.

#### § 4 — Le statut du territoire de la Sarre est exclusif de la souveraineté

On se trouve en présence d'une situation juridique qui, par

---

(1) Lettre adressée par M. Clemenceau au nom des Puissances alliées aux représentants de l'Allemagne pendant les négociations. (V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 861.)

(2) V. *supra*, p. 64.

certaines côtés, est analogue à celle créée par l'article 22 du traité de Versailles (pacte de la Société des Nations). La tutelle des colonies et territoires qui ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment est confiée à des pays qui l'exercent en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations qui, là encore, n'a pas en fait l'autorité gouvernementale.

Dans un mémoire relatif à ces territoires « sous mandats » lu à la Commission de la Société des Nations, le 20 février 1919 (1), M. Hanotaux s'exprimait ainsi :

On admet que la souveraineté antérieure tombe. Mais par quelle souveraineté la remplace-t-on ?

Est-ce par celle de la Société des Nations ? Le texte (art. 22) ne le dit pas : il dirait plutôt le contraire (2). D'après le § I, la Société des Nations reconnaissant que le développement de ces peuples forme une mission sacrée, s'incorporerait seulement, au moment de sa création, des gages pour l'accomplissement de cette mission.

Cependant, le § II semble donner un rôle de souveraineté à la Société des Nations puisqu'il déclare que la meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations plus développées .....; elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires au nom de la Société des Nations.

Donc la Société des Nations n'assume pas la souveraineté quoiqu'elle la délègue. D'autre part, les sociétés protectrices ne reçoivent pas non plus la souveraineté.

Mais alors où se trouve-t-elle ?

On voit que la question de savoir où réside la souveraineté s'était posée pour les territoires « sous mandats » bien avant que le traité de paix ne fût mis en vigueur. Elle n'a pas été résolue depuis. On admet cependant généralement que les puissances mandataires n'ont pas la pleine souveraineté sur les territoires qui leur ont été confiés par la Société des Nations et qui ne sauraient être considérés comme des territoires annexés. C'est ainsi que le statut national des habitants indigènes est différent de celui des nationaux de la puissance mandataire (3).

Dans les territoires « sous mandats » comme dans le territoire de la Sarre on se trouve en présence d'institutions nou-

(1) HANOTAUX, *op. cit.*, p. 209.

(2) Toutefois, il faut remarquer que l'article 119 du traité de Versailles dispose que l'Allemagne renonce, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer. On pourrait donc soutenir ici que la souveraineté appartient aux principales Puissances alliées et associées.

(3) V. J. O. S. D. N., juin 1923, pp. 567, 603-604, 658-659.

velles. Toute la question est de savoir dans quelle mesure on peut leur appliquer les anciennes notions juridiques.

Dans les deux cas c'est le principe posé par le général Smuts, dans ses suggestions (1), du retour de ces territoires à la Société des Nations substitué à toute politique d'annexion nationale et devant permettre l'application ultérieure du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La forme du Gouvernement leur est imposée.

Or, ainsi que nous l'avons vu, la souveraineté c'est essentiellement le pouvoir qu'a une association d'hommes de formuler ses conditions d'existence et de constituer un Gouvernement.

Du moment qu'il n'en a été ainsi, ni dans les territoires « sous mandats », ni dans le territoire de la Sarre, il résulte qu'en instituant les régimes auxquels ces territoires sont soumis, on a, en quelque sorte, annihilé la souveraineté. Sans doute, il y a des Gouvernements, car il faut bien que quelqu'un ait le droit de commander. Mais ce ne sont pas des Gouvernements ordinaires; ils sont tenus de se conformer à la charte du territoire sur lequel ils sont appelés à exercer leur autorité, charte émanant de puissances étrangères, octroyée et non consentie. En un mot, ces Gouvernements ne sont que des représentants de la Société des Nations et, bien qu'en fait, ils exercent presque tous les droits de la souveraineté, en droit, leur mandat est exclusif de la souveraineté.

En ce qui concerne spécialement le territoire de la Sarre, la souveraineté de l'Allemagne est bien tombée en fait et en droit, mais elle n'a nullement été déplacée au profit de la Société des Nations ou de la Commission de Gouvernement, parce que ce déplacement ne peut résulter que de la consultation des habitants et que cette consultation est différée jusqu'en 1935.

En résumé, nous exprimons l'opinion que le régime transitoire auquel est soumis le territoire de la Sarre est exclusif de la souveraineté et que personne, Gouvernement ou représentant de la population, ne saurait la revendiquer.

C'est là d'ailleurs une conséquence inéluctable de l'application du droit nouveau des peuples à disposer d'eux-mêmes.

(1) V. SCELLE, *op. cit.*, pp. 240-243, texte des suggestions, p. 423.

Pendant la période qui précède le plébiscite, aucune autorité ne saurait être investie du pouvoir souverain; ce pouvoir lui permettrait de modifier le statut provisoire du territoire dont il s'agit. L'autorité ne peut donc jouir que d'un pouvoir restreint établi dans un but déterminé, à savoir le maintien du statut provisoire jusqu'à la consultation populaire. C'est pour cela qu'il y a intérêt à ce que cette période de transition soit aussi brève que possible. Nous avons vu (1) les raisons qui ont motivé, pour le territoire de la Sarre, l'ajournement au 10 janvier 1935 du plébiscite.

Le régime intermédiaire qui a été établi jusqu'au plébiscite est donc anormal non seulement parce qu'il ne doit avoir qu'une durée limitée, mais aussi parce qu'il comporte un Gouvernement qui n'est ni composé uniquement d'habitants de la Sarre ni nommé par eux.

Les difficultés que la Commission de Gouvernement a rencontrées dans l'exercice de ses fonctions ont presque toutes leur cause dans ce fait qu'elle ne jouit que d'une autorité éphémère, soumise à des restrictions mal définies d'ailleurs et discutée parce qu'elle n'émane pas de la population.

« La Société des Nations, écrit M. Léon Bourgeois (2), s'est ainsi vu confier le rôle ingrat de paraître obliger des populations dont un élément important est hostile et dont l'ensemble est travaillé par une propagande qui ne cesse de pousser à la révolte contre les traités, à accepter, jusqu'à l'époque du plébiscite, un Gouvernement que ces populations considèrent en partie comme leur étant imposé du dehors. »

## SECTION V

### LA CONDITION JURIDIQUE INTERNATIONALE DU TERRITOIRE DE LA SARRE

#### § 1 — Le régime de la Sarre est sans précédent.

La politique qui a été suivie au XIX<sup>e</sup> siècle à l'égard de la Turquie nous offre de nombreux exemples de territoires dé-

(1) V. *supra*, p. 31.

(2) Léon BOURGEOIS, *L'Œuvre de la S. D. N.* (1920-1923), p. 314 et le *Temps* du 8 juin 1923.



tachés d'un Etat, sans qu'il y ait annexion à un autre Etat, et placés provisoirement dans une situation spéciale.

C'est ainsi qu'en vertu du traité du 4 juin 1878, la souveraineté sur Chypre était conservée au Sultan, mais l'Angleterre y exerçait tous les droits de la souveraineté. L'île continuait à faire partie, en droit, de l'Empire ottoman (elle fait actuellement partie de l'Empire britannique), les habitants conservaient la nationalité turque sans pouvoir être protégés à l'étranger par les autorités anglaises et les traités passés par la Porte y étaient applicables de droit (1).

De même l'article 25 du traité de Berlin de 1878 avait placé la Bosnie et l'Herzégovine sous l'administration de l'Autriche. Il était cependant spécifié que le Sultan restait souverain des provinces et là encore c'était un titre purement nominal mais ayant toutefois les mêmes conséquences sur la nationalité des habitants et l'application des traités qu'en ce qui concerne l'île de Chypre. Ce régime avait pris fin en 1909 (convention du 26 février 1909) par l'annexion pure et simple à l'Autriche (2). Dans les deux cas ce n'étaient que des annexions déguisées.

Plus près de nous, l'article 65 du traité de Sèvres du 10 août 1920 avait assimilé la région de Smyrne aux territoires détachés de la Turquie et donné à la Grèce l'exercice de tous les droits de souveraineté. En théorie cependant la souveraineté de l'Empire ottoman était maintenue, elle ne se manifestait que par un signe : le pavillon ottoman devait être hissé d'une manière permanente sur un fort extérieur de la ville (art. 69). Un plébiscite était bien prévu à l'expiration d'une période de cinq ans, mais il était conçu de telle sorte que les habitants n'avaient aucune chance d'échapper à la domination grecque, ni sous le régime provisoire ni à l'époque où l'on entreprendrait d'établir le statut définitif (3). Là encore ce n'était qu'une annexion déguisée que les événements d'ailleurs ont empêché de se réaliser.

Dans un autre ordre d'idée, le traité de Berlin avait fait de la Bulgarie un Etat vassal de la Turquie, la suzeraineté du Sultan étant expressément spécifiée. Ce qui ne l'a pas empêché

(1) V. P. FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 346, p. 686. MERIGNHAC, *op. cit.*, t. II, p. III.

(2) *Id.*, *op. cit.*, n° 347<sup>3</sup>, p. 686. MERIGNHAC, *op. cit.*, p. 115 (t. II).

(3) *Id.*, *op. cit.*, 347<sup>3</sup>, p. 692 et le *Temps* du 30 novembre 1920.

de se gérer comme un Etat parfaitement indépendant, dirigeant librement, sans aucune ingérence étrangère sa politique interne et même externe — elle a passé des traités que l'Empire ottoman n'a pas signé —, ce qui est la marque certaine de la souveraineté. Elle proclama son indépendance en 1908 ajoutant ainsi la souveraineté de droit à celle de fait qu'elle possédait déjà (1).

La Crète, en vertu d'un accord intervenu entre l'Angleterre, la France, l'Italie et la Russie en 1898, avait été érigée en Etat (art. 1<sup>er</sup> de la constitution crétoise des 16-29 avril 1899) jouissant d'une complète autonomie sous la suzeraineté du Sultan (2) (elle est actuellement une province de la Grèce).

On s'explique que les Puissances aient pris soin, dans l'établissement de ces régimes, de maintenir en théorie la suzeraineté du Sultan. C'est qu'en effet le traité de Berlin proclamant le maintien de l'intégrité du territoire ottoman il était bien difficile sans contradiction de prononcer l'annexion à d'autres Puissances de certaines portions de son territoire ou de proclamer l'indépendance de certaines autres.

Le résultat escompté devait d'ailleurs fatalement arriver du moment que la souveraineté de fait était enlevée au Sultan, puisque, nous l'avons vu (3), le titre nominal de souveraineté est nul par la force des choses tant qu'on n'y ajoute pas le pouvoir de fait.

Aucun de ces régimes ne peut être comparé à celui de la Sarre (4), non seulement parce qu'il ne s'agit pas du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, dont on se souciait peu à cette époque (5), mais aussi parce que, en ce qui concerne le territoire de la Sarre, aucune clause du traité de Versailles ne stipule la survivance de la souveraineté allemande sur le territoire, alors que les Puissances avaient pris soin de maintenir la souveraineté de la Porte sur les territoires détachés de la Turquie.

(1) V. P. FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 190, p. 293. MERIGNHAC, *op. cit.*, p. 210.

(2) *Id.*, *op. cit.*, n° 190<sup>1</sup>, p. 295. MERIGNHAC, *op. cit.*, p. 210.

(3) V. *supra*, p. 65.

(4) En sens contraire RANK (v. Bibliographie), cité par WEBBERG, *op. cit.*, p. 9.

(5) Même en ce qui concerne le régime qui était assigné à la région de Smyrne, le plébiscite était une pure parodie. Toutefois, il faut reconnaître que le régime créé pour la Bulgarie et la Crète l'a été en vue de donner des satisfactions aux aspirations nationales.

On pourrait toutefois trouver, dans une certaine mesure, un précédent dans le traité d'Ancon du 20 novembre 1883 qui mit fin à la guerre entre le Pérou et le Chili et qui remit à ce dernier pays les provinces péruviennes de Tacna et d'Arica pour les administrer dans des conditions analogues à celles que prévoit le traité de Versailles pour le bassin de la Sarre.

L'article 3 du traité d'Ancon est ainsi conçu (1) :

Le territoire (des provinces susvisées) continuera d'être possédé par le Chili et d'être soumis à la législation et aux autorités chiliennes pendant le terme de 10 ans qui comptera de la ratification du présent traité. A l'expiration de ce terme, un plébiscite décidera, au suffrage populaire, si le territoire de ces provinces restera définitivement au pouvoir et sous la souveraineté du Chili ou s'il continuera de faire partie du territoire péruvien.

Un différend s'étant élevé entre les Gouvernements du Pérou et du Chili et certains créanciers du Pérou auxquels le guano des provinces péruviennes en question avait été affecté en garantie, la question se posa de savoir si, en vertu de l'article 3 du traité d'Ancon, le Pérou avait conservé la souveraineté sur lesdites provinces alors que le Chili n'en avait acquis que la souveraineté de fait, ou si le Chili avait, sous condition résolutoire, la pleine et entière souveraineté sur le territoire. C'est dans ce dernier sens que le tribunal arbitral franco-chilien, appelé à trancher ce différend, semble avoir interprété les dispositions susvisées du traité d'Ancon. Dans sa sentence du 5 juillet 1901, le tribunal s'exprime en effet ainsi : « Le traité (d'Ancon) stipulait la cession temporaire des provinces de Tacna et d'Arica, la question de savoir si lesdites provinces feraient retour au Pérou devant être résolue par la voie d'un plébiscite au bout de dix ans (2) (3). »

Cette sentence renforce l'opinion que nous avons exprimée plus haut, à savoir que le Reich a perdu la souveraineté de droit et de fait sur le territoire de la Sarre lequel, par voie de conséquence, n'est plus un territoire allemand depuis la mise en vigueur du traité de Versailles.

A l'instar de ce qui avait été décidé pour les provinces péruviennes de Tacna et d'Arica, le plébiscite de 1935 prévu à

(1) V. P. FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 691, n° 347<sup>2</sup>.

(2) *Id.*, *op. cit.*, n° 347<sup>2</sup>, p. 691.

(3) Ce plébiscite n'a d'ailleurs jamais eu lieu. V. SCELLE, *op. cit.*, p. 390.

l'article 49 du traité de Versailles n'aura donc pas pour objet, comme le prétend le Gouvernement allemand, de résoudre la question de savoir si le territoire de la Sarre continuera ou non à faire partie de l'Allemagne, mais de décider si ce territoire fera retour à l'Allemagne. La distinction est d'importance.

Si les dispositions du paragraphe 35 de l'annexe, notamment les alinéas *a*) et *b*) sont matières à discussion, en revanche celles du paragraphe 34 sont très claires et très nettes. L'alinéa 2 notamment dispose que le vote qui doit avoir lieu à l'expiration d'un délai de quinze ans, portera sur les trois alternatives suivantes : « *a*) maintien du régime établi par le traité; *b*) union à la France; *c*) union à l'Allemagne ».

Pour que cette dernière union puisse éventuellement se réaliser, il faut nécessairement que le territoire de la Sarre ait été, au préalable, séparé de l'Allemagne. Nous nous reprochons d'insister davantage sur cette question car nous croyons avoir montré, par ailleurs (1), d'une façon surabondante, que le territoire de la Sarre doit être réputé étranger par rapport à l'Allemagne depuis la mise en vigueur du traité (2). D'autant plus que, dans le domaine des faits, le Gouvernement et les tribunaux allemands abondent dans ce sens, il semble que ce soit uniquement pour les besoins de sa propagande que le Reich s'évertue à soutenir, en théorie, le point de vue inverse.

### § 2 — Le territoire de la Sarre n'est pas un Etat

Ceci posé, il convient d'examiner si la Sarre est ou non un Etat.

Au point de vue du droit international, l'Etat est une communauté d'hommes juridiquement organisée, ayant une base territoriale stable et délimitée, soumise à un Gouvernement, indépendante et souveraine.

D'après M. Fauchille (3) les éléments essentiels constitutifs

(1) V. *supra*, pp. 65 et s.

(2) Pour la législation, il faut même remonter au 11 novembre 1918.

(3) P. FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 223, n° 162.



d'un Etat sont : « 1° une association permanente d'hommes assez nombreuse pour être capable de vivre avec ses propres ressources; 2° la jouissance par cette association d'une existence souveraine libre et indépendante; 3° une volonté collective régulièrement organisée sous une autorité suprême chargée de la direction de l'association; 4° un territoire défini, suffisant pour assurer l'indépendance et la permanence de la société organisée. L'association qui réunit ces éléments est un Etat ».

La condition essentielle que doit remplir une communauté politique pour être un Etat, c'est donc d'avoir un pouvoir souverain qui est au moins un pouvoir de fait en même temps qu'un pouvoir de droit.

Sans la souveraineté, une communauté politique peut bien constituer une personnalité et même une personnalité importante; mais non une personnalité étatique (1).

Or, nous croyons avoir montré (2) que la souveraineté, cet élément indispensable pour constituer un Etat, fait défaut au territoire de la Sarre.

Au surplus, la souveraineté n'est pas, à notre avis, le seul élément constitutif d'un Etat qui manque à la Sarre. Le régime instauré, nous l'avons vu, n'est que provisoire; sa base territoriale même n'est pas stable, puisqu'elle est susceptible d'être révisée selon les résultats du plébiscite. Il n'y a donc pas la certitude de la viabilité et de la stabilité. Si on considérait la Sarre comme constituant actuellement un Etat et si, à la suite du plébiscite, la Société des Nations décidait l'union à la France ou à l'Allemagne, cet Etat disparaîtrait. Or le droit international ne connaît pas d'Etats éphémères, pas plus que le droit civil ne reconnaît un enfant qui, n'étant pas né viable, ne vivra pas. L'Etat naîtra seulement si la Société des Nations décide le maintien en tout ou partie du régime actuel.

Enfin il n'y a pas de nationalité sarroise, les habitants du territoire conservant leur nationalité d'origine qui d'ailleurs peut très bien être autre qu'allemande ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant.

(1) MERIGNHAC, *op. cit.*, p. 157.

(2) V. *supra*, p. 73.

§ 3 — Le Territoire est une personnalité internationale  
« sui generis »

Donc au point de vue juridique, le territoire de la Sarre n'est pas un Etat (1).

Mais il nous paraît constituer une entité politique et administrative, ayant une vie juridique propre, jouissant dans les conditions du traité de Versailles d'une autonomie et d'une indépendance reconnues par les Etats (2). A notre avis c'est une personnalité internationale.

Sans doute, les Etats sont les personnes internationales par excellence, mais ce ne sont pas les seules. Selon M. Fauchille (3), beaucoup d'auteurs admettent, en effet, que la personnalité internationale et le caractère d'Etat sont deux notions différentes et que l'existence de la première n'implique nullement celle de la seconde. Dans l'opinion de M. le Für (4) la personnalité internationale existe dans toute association, toute collectivité possédant une compétence internationale reconnue. C'est également l'avis de M. Scelle (5) à qui il paraît exagéré de soutenir que les Etats seuls sont sujets de droit international. De même, M. Merignhac (6) estime que le fait d'entretenir des rapports avec des collectivités, de conclure avec elles des traités, n'implique pas toujours qu'on les tient pour des Etats.

Au point de vue juridique, les Dominions britanniques ne sont pas des Etats, car ils dépendent politiquement de la métropole. Cependant, ils peuvent faire certains actes qui rentrent dans le domaine du droit international (7).

(1) V. dans ce sens tribunal civil de Versailles, 1<sup>er</sup> février 1922. Aff. MARZEN, *Gazette des Tribunaux* du 24 décembre 1922.

(2) Au moins par les Etats signataires du traité — y compris l'Allemagne — ou faisant partie de la S. D. N.

(3) FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 154, p. 208.

(4) LE FÜR, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, 1896, pp. 104 et s. Cité par FAUCHILLE, n° 154, p. 208.

(5) SCELLE, *op. cit.*, p. 45. Note (1).

(6) MERIGNHAC, *op. cit.*, pp. 187, 202 et 206.

(7) Le Canada, par exemple, a adhéré à l'Union postale universelle qui est elle-même une institution internationale. Il peut conclure certaines conventions avec les pays étrangers et est investi du droit de dénoncer personnellement les conventions conclues par la Grande-Bretagne, en matière de propriété artistique et littéraire. Voilà pourquoi Bluntschli estime que les colonies, quoique dépendant politiquement de la métropole peuvent cependant faire certains actes rentrant dans le domaine du droit international, et il cite à cet égard le Canada et l'Australie. (MERIGNHAC, *op. cit.* t. II, p. 157. Conf. de Le Fur, *op. cit.*, pp. 269 et s.) Cependant il

Cette autonomie est allée sans cesse en s'accroissant, de sorte qu'ils ont figuré à la conférence de la Paix et qu'à la Société des Nations ils sont traités sur le même pied que les Etats.

Ils jouissent d'une certaine personnalité internationale (1).

De même dans le passé, l'Union douanière allemande (Zollverein) de 1867 à 1870 et la ligue Hanséatique ont constitué incontestablement des personnalités du droit international (2).

On n'aperçoit donc aucune raison pour refuser au territoire de la Sarre la personnalité internationale qui lui est nécessaire pour contracter avec ses voisins. Il convient d'ailleurs de considérer que le territoire de la Sarre est un « trust » et qu'en qualité de déléguée du « trustee » la Commission de Gouvernement a le devoir de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent. Or il tombe sous le sens que si, sous le prétexte que la Sarre n'est pas un Etat, on lui refusait tous rapports de droit avec les Etats, son indépendance serait uniquement sur le papier et la Commission de Gouvernement serait mise dans l'impossibilité de remplir son mandat de « trustee » qui consiste à faire vivre, dans les meilleures conditions possibles, le territoire dont elle est responsable.

Au surplus, ainsi qu'on l'a vu plus haut (3), la Commission de Gouvernement revendique le droit de conclure des traités et des conventions en se fondant très justement sur les dispositions du paragraphe 19 de l'annexe qui spécifient qu'elle aura sur le territoire de la Sarre tous les pouvoirs de Gouvernement qui appartenaient précédemment à l'Empire allemand.

Cette personnalité est affirmée dans le paragraphe 21 de l'annexe qui dispose qu'il appartiendra à la Commission de Gouvernement d'assurer comme elle l'entendra la protection à l'étranger des habitants de la Sarre.

Enfin le critérium de la personnalité c'est la responsabilité.

---

ne peut traiter directement avec les puissances étrangères, au point de vue des tarifs commerciaux. La convention douanière conclue entre la France et le Canada le 15 décembre 1922 (loi du 25 juillet 1923, *J. O.* du 27 et décret du 26 septembre 1923, *J. O.* du 28) a été signée conjointement par les représentants de l'Angleterre et du Canada.

(1) L'article 40 de la convention du 13 octobre 1919, réglementant la navigation aérienne (décret du 8 juillet 1920, publié au *J. O.* du 14 suivant) dispose même que « les Dominions britanniques et l'Inde seront considérés comme des Etats, aux fins de la présente convention ».

(2) V. P. FAUCHILLE, *op. cit.*, 214, n° 159<sup>2</sup> et MERIGNIAC, *op. cit.*, pp. 157-158.

(3) V. *supra*, p. 63.

En droit civil, c'est en cherchant où est la responsabilité qu'on trouve la personnalité. Qui est responsable du territoire de la Sarre? Ce n'est plus l'Allemagne, mais la Commission de Gouvernement et la Société des Nations. Dès lors, sans aucun doute, le territoire de la Sarre qui possède un Gouvernement responsable est une personnalité internationale.

D'ailleurs, dans le domaine des faits, tous les Etats, même l'Allemagne, sont d'accord pour reconnaître à la Sarre la personnalité internationale.

Dans son rapport d'ensemble sur le territoire de la Sarre, pour la période de février à octobre 1923, le secrétaire général de la Société des Nations donne l'énumération, déjà longue, des accords négociés et conclus entre la Commission de Gouvernement et divers Gouvernements et autorités étrangers (1).

Ils comprennent :

1° Quatre protocoles officiels entre l'Allemagne et la Commission de Gouvernement, savoir :

a) protocole relatif à diverses questions signé à Berlin le 3 juin 1921 (2);

b) protocole signé à Francfort-sur-le-Mein, le 13 novembre 1922, relatif à l'entretien des mutilés de guerre;

c) protocole signé à Francfort-sur-le-Mein, relatif aux assurances sociales (mai-juillet 1923);

d) protocole de Luxembourg, signé en décembre 1922, relatif aux chemins de fer.

2° Deux conventions entre la France et la Commission de Gouvernement, savoir :

e) convention ayant pour objet d'éviter la double imposition, signée à Paris, le 5 juillet 1923 (3);

f) convention ayant pour objet de déterminer les conditions financières d'arrangement des gares douanières à la frontière sarro-allemande, signée à Paris, le 30 novembre 1922.

(1) *J. O. S. D. N.*, octobre 1923, p. 1222.

(2) Annexe au *J. O. S. D. N.*, Recueil des traités, vol. V, 1921, p. 190.

(3) *J. O. R. F.*, lois et décrets, 19 juillet 1923.

A l'occasion de cette convention le Gouvernement allemand a exposé dans une note adressée le 12 janvier 1923 à la S. D. N. qu'il s'opposait à l'emploi, dans cette convention, des expressions « la Sarre » et le « Gouvernement sarrois » qui, à son avis, donnent complètement au territoire de la Sarre l'apparence d'un Etat autonome se trouvant sur le même pied, du point de vue juridique, que l'autre partie, la France. On aurait pu croire que le Gouvernement allemand se préoccupait de questions de forme ou de style, il a tenu à préciser dans une deuxième note du 12 avril 1923



3° Un certain nombre d'accords d'ordre technique ou administratif conclus sous une forme ou sous une autre par les autorités de la Commission de Gouvernement avec les autorités de Gouvernements étrangers, à savoir :

*g)* arrangement entre l'Administration postale de l'Allemagne et celle de la Sarre concernant l'échange de chèques postaux signé les 19 et 20 janvier 1923.

*h)* arrangement entre l'Administration postale allemande et celle de la Sarre concernant certains aspects financiers de l'échange des colis postaux (non signé, mais mis en vigueur par les deux parties);

*i)* *modus vivendi* entre les administrations judiciaires de l'Allemagne et de la Sarre, au sujet notamment de l'extradition, de l'exécution des peines, du recouvrement des frais de justice et de l'exécution des Commissions rogatoires;

*j)* protocole du 29 juillet 1921 entre les représentants de la Commission de Gouvernement et les autorités des provinces allemandes du Rhin et du Palatinat, au sujet de la reprise des routes provinciales et des établissements provinciaux, ainsi que de l'assistance publique (non ratifié par l'Allemagne, mais observé en pratique);

*k)* accord de mars 1921 entre les administrations des postes, télégraphes et téléphones de la France et de la Sarre;

*l)* accord entre l'administration des chemins de fer de la Sarre et les autorités militaires françaises relatif aux frais de transport militaire empruntant les lignes de chemin de fer sarrois (règlement d'ordre administratif et technique non diplomatique);

*m* et *n)* des accords identiques ont été passés avec les autorités militaires britanniques et belges;

*o)* un échange de correspondances entre le Gouvernement français et la Commission de Gouvernement relativement aux extraditions a abouti à la remise en vigueur, à titre provisoire, des dispositions du traité franco-prussien du 21 juin 1845;

qu'il se préoccupait uniquement de la situation juridique du territoire (*J. O. S. D. N.*, juin 1923, annexe 510, p. 687). Le Conseil de la S. D. N., sur le rapport de M. Tang Tsai Fou (*J. O. S. D. N.*, juin 1923, p. 687) coupa court à cette manœuvre en décidant, le 23 avril 1923 (*J. O. S. D. N.*, juin 1923, p. 593) que les expressions dont il s'agit ne peuvent affecter ni modifier le statut du territoire du bassin de la Sarre ou la situation de la C. de G. du bassin de la Sarre, tels qu'ils sont définis par le traité de Versailles.

p) accord entre la France et la Commission de Gouvernement relatif à la « cautio judicatum solvi » (non encore ratifié par les Chambres françaises);

q) accord entre la France et la Commission de Gouvernement relatif à l'assistance judiciaire (non encore ratifié par la France).

Enfin la Commission de Gouvernement participe aux organismes internationaux tels que l'union postale universelle et l'union téléphonique internationale; elle a envoyé des délégués à la Conférence qui s'est tenue à Berne, le 1<sup>er</sup> mai 1923 et qui avait pour objet de réviser la convention de Berne de 1890 sur les transports internationaux par voie ferrée (1).

Nous n'insisterons pas davantage car nous aurons à revenir sur ces accords. Mais il nous a paru nécessaire de faire ici la preuve par le fait que le territoire de la Sarre est bien considéré comme une personnalité internationale.

En résumé, le territoire de la Sarre est, selon nous, pour une durée de quinze ans, une communauté constituée en unité politique indépendante, sous l'autorité de la Commission de Gouvernement représentant la Société des Nations, et qui possède, dans les limites du traité de Versailles, une certaine compétence internationale.

On se trouve en présence d'une institution qui procède de conceptions nouvelles et qui, ne coïncidant avec aucune des institutions connues, ne saurait être classée parmi elles.

Nous avons comparé le territoire de la Sarre aux territoires placés sous mandats (2). Mais il ne faudrait pas en conclure que la condition juridique de tous ces territoires est la même.

Les territoires « sous mandats » ne se gouvernent pas eux-mêmes, ils sont gouvernés par les Puissances étrangères mandataires de la Société des Nations. Leur condition juridique se rapproche beaucoup de celle des pays de protectorat.

Cette assimilation a d'ailleurs été faite par la Convention du 13 octobre 1919 réglementant la navigation aérienne dont

---

(1) Le procès-verbal de la conférence s'exprime ainsi : « Les délégués des Gouvernements des Etats participant à la convention internationale sur le transport des marchandises par chemin de fer, savoir : l'Allemagne, l'Autriche, etc..., réunis en conférence à Berne, le 1<sup>er</sup> mai 1923, pour étudier les questions relatives aux transports internationaux par voie ferrée, en présence et avec la participation des délégués de la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre... »

(2) V. *supra*, p. 74.

l'article 40 § 2 est ainsi conçu : « Les territoires et les ressortissants des pays de protectorat ou des territoires administrés au nom de la Société des Nations seront, aux fins de la présente convention, assimilés aux territoires et aux ressortissants de l'Etat protecteur ou mandataire » (1).

Par ailleurs, pour le territoire de la Sarre, il y a une situation transitoire, tandis que pour les territoires « sous mandats » il y a une situation définitive ne devant permettre, qu'à une date indéterminée et lointaine, sans doute, l'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

A notre avis, le statut du territoire de la Sarre est un statut « sui generis ». D'où il suit que ce territoire détaché de l'Allemagne est confié à la Société des Nations pendant un temps donné constitue également une personnalité « sui generis » du droit des gens.

Comme ce n'est pas une personnalité étatique, le territoire de la Sarre ne saurait être placé sur le même pied que les Etats. Il ne peut contracter avec eux que dans les limites du traité de Versailles et pour assurer son existence jusqu'au plébiscite, mais il contracte librement. A cet égard si on le compare aux Dominions britanniques qui ne sont pas des Etats non plus et qui, d'une manière générale, ne peuvent passer de traités qu'avec l'assentiment de l'Angleterre, on est autorisé à conclure qu'il est beaucoup plus près de posséder la personnalité étatique que les Dominions (2).

---

(1) Le territoire de la Sarre n'est pas visé dans cette convention. Au point de vue douanier cela n'a aucune importance puisque la Sarre est soumise au régime douanier français, mais il pourrait n'en être pas de même au point de vue politique. On ne saurait prétendre que cette omission résulte de ce fait que, comme le prétend le Reich, le territoire de la Sarre est un territoire allemand et que l'Allemagne n'a pas adhéré à la convention dont il s'agit. Nous avons montré que ce point de vue était, à notre avis, erroné. Au surplus, en l'admettant comme fondé, l'adhésion de l'Allemagne à ladite convention n'aurait pas pour effet de la rendre applicable au territoire de la Sarre, puisque, et ce point ne peut être discuté, les traités passés par l'Allemagne ne valent pas pour ce territoire. Il y a donc là de toutes façons une lacune à combler.

(2) La C. de G. a créé par ordonnance du 21 juillet 1920 des armes spéciales au Territoire de la Sarre. Le drapeau du Territoire se compose de trois couleurs : bleu, blanc, noir, disposées horizontalement. Les auteurs allemands ont prétendu que l'ordonnance en question était contraire au traité car l'Allemagne a conservé sa souveraineté sur le territoire. V. notamment WEHBERG, *op. cit.*, p. 11. Cf. ce qui a été dit plus haut au sujet de Smyrne.

---

## CHAPITRE II

### LE STATUT DES HABITANTS DU TERRITOIRE DE LA SARRE

#### SECTION I

##### **L'ORDONNANCE DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT DU 15 JUIN 1921 DÉFINISSANT LA QUALITÉ D'HABITANT DU TERRITOIRE DE LA SARRE**

Ainsi que nous avons essayé de le montrer, le territoire de la Sarre constitue une personnalité internationale. Par ailleurs, dans la partie du traité de paix relative au bassin, il est souvent question des « habitants de la Sarre », mais il n'en est donné nulle définition. Sans doute, un examen superficiel des clauses du traité amènerait à penser qu'il n'était pas nécessaire de définir une pareille notion que chacun conçoit aisément. Mais l'examen attentif des textes et la prise en considération du régime spécial imposé au bassin montrent, au contraire, l'absolue nécessité d'une telle définition.

En premier lieu, le paragraphe 21 de l'Annexe charge la Commission de Gouvernement du soin d'assurer la protection des habitants à l'étranger.

D'autre part, si le paragraphe 27 spécifie, en son premier alinéa, qu'il ne sera porté aucune atteinte à la nationalité actuelle des habitants de la Sarre, en revanche, son deuxième alinéa stipule expressément qu'« aucun obstacle ne sera opposé à ceux qui voudront acquérir une autre nationalité, étant entendu, qu'en pareil cas, leur nouvelle nationalité sera acquise à l'exclusion de toute autre ».

Enfin, le paragraphe 28 dispose que le droit de vote appartiendra, sans distinction de sexe, à tout habitant âgé de plus de vingt ans.

De ce qui précède, il semble qu'on puisse conclure que si les habitants de la Sarre peuvent être de nationalités diverses, ils n'en ont pas moins des droits politiques égaux. Cette distinction, qui ne fait pas le droit public, le traité l'a établie et il importait de la respecter.



Par ailleurs, il n'y a pas de nationalité sarroise, pour la raison que le territoire de la Sarre est un territoire à plébiscite, en revanche, les habitants de la Sarre sont des « sujets de droit » d'une espèce nouvelle (1).

Le traité s'étant borné à poser le principe de cette création originale, il appartenait à ceux qui ont la charge de l'appliquer et le droit de l'interpréter, de préciser cette notion nouvelle en déterminant les conditions et les formalités que devaient remplir ceux qui aspiraient à jouir des droits des habitants de la Sarre.

Ainsi que nous le verrons plus loin, les règlements électoraux avaient fait un premier pas dans cette voie en disposant que le droit de suffrage appartenait, sans distinction de nationalité, aux habitants des deux sexes, sous certaines conditions de domicile. Mais ces règlements n'étaient pas d'ordre général. On pouvait en conclure, d'ailleurs, que seuls ceux qui étaient inscrits sur les listes électorales avaient des droits politiques, ce qui est manifestement contraire au deuxième alinéa du paragraphe 28 susvisé qui dispose que le droit de vote appartiendra à tout habitant âgé de plus de vingt ans.

Toutes ces raisons (2) ont déterminé la Commission de Gouvernement à prendre, à la date du 15 juin 1921, une ordonnance portant définition de la qualité d'habitant de la Sarre (3).

Cette ordonnance a non seulement résolu une question juridique très intéressante, mais encore elle a posé un principe fécond; nous devons lui consacrer une étude détaillée;

L'article 1<sup>er</sup> dispose : que tous les habitants du territoire de la Sarre, quelle que soit leur nationalité, sont égaux en droit dans ce territoire, et qu'il n'est pas porté atteinte à leur nationalité.

L'article 2 reproduit le règlement électoral aux termes duquel

---

(1) Dans sa séance du 23 avril (V. *J. O. S. D. N.*, juin 1923, n° 6, p. 603) relative au statut national des habitants des territoires sous mandats B et C, le Conseil de la S. D. N. a adopté une résolution dont nous avons parlé plus haut (v. *supra*, p. 74) et dont le quatrième paragraphe est ainsi conçu : « Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance mandataire soient désignés en ce qui concerne chaque mandat par telle dénomination qui préciserait clairement leur statut sous le régime du mandat. »

(2) V. *J. O. S. D. N.*, 1921, n° 7, octobre, rapport de la C. de G. (1<sup>er</sup> août 1921), page 837.

(3) V. le texte au *J. O. C. de G.* du 25 juin 1921, n° 530. V. aussi au *J. O. S. D. N.*, 1921, n° 7, octobre, p. 859.

jouissent de plein droit de la qualité d'habitant du territoire de la Sarre :

1° Toute personne née dans le territoire de la Sarre d'un père (ou, dans le cas de naissance illégitime, d'une mère) qui, à la date de cette naissance, avait son domicile légal dans le territoire;

2° Toute personne née d'un père (ou, dans le cas de naissance illégitime, d'une mère) né dans le territoire de la Sarre et y ayant été, avant la naissance, domicilié pendant au moins dix ans;

3° Toute personne qui avait son domicile légal dans le territoire de la Sarre à la date du 11 novembre 1918.

L'article 3 dispose que la qualité d'habitant de la Sarre s'acquerra, sans distinction de nationalité, ni de sexe :

1° Pour toute personne qui, depuis trois ans au moins, aura eu son domicile dans le territoire et aura été inscrite durant cette période au rôle des contributions directes. Ce délai étant réduit à un an pour les personnes remplissant, par suite d'un décret de nomination, des fonctions publiques dans le territoire de la Sarre.

La même réduction de délai aura lieu en faveur des personnes qui, par la production d'un contrat d'engagement, justifieront qu'elles occupent des emplois qui les obligent à avoir dans le territoire leur principal établissement (1).

Pour cette dernière catégorie, toutefois, l'article 3 prévoit que la qualité d'habitant de la Sarre pourrait être retirée à l'intéressé par la Commission de Gouvernement, pour des motifs graves et pendant un délai de deux ans. Un recours contre cette décision peut être porté, dans les dix jours, devant la Haute Cour du bassin qui statue en dernier ressort.

2° Toute femme acquerra la qualité d'habitant de la Sarre du fait de son mariage avec un homme possédant cette qualité.

3° Tout enfant, dont le père ou la mère, au moment de la naissance, possédera la qualité d'habitant de la Sarre, aura lui-même cette qualité.

4° Tout homme ayant son domicile légal dans le territoire

---

(1) Tel est le cas pour tous les fonctionnaires français des douanes et les employés des mines, par exemple.

de la Sarre acquerra la qualité d'habitant de ce territoire du fait de son mariage avec une femme ayant cette qualité.

L'article 4 est relatif à la procédure de reconnaissance officielle.

Les demandes d'admission sont adressées au sous-préfet (Landrat) qui statue dans les quinze jours. Un recours peut être formé devant le Conseil de contentieux administratif du bassin. Il peut être appelé de la décision rendue par ce Conseil devant la Haute Cour administrative.

Selon les dispositions de l'article 5, la qualité d'habitant de la Sarre est perdue pour toute personne qui transportera sa résidence effective hors de ce territoire au bout d'un an et pour toute femme qui épousera un homme ne possédant pas la qualité d'habitant de la Sarre du fait de ce mariage.

Enfin l'article 6 a trait à la population flottante.

Toute personne qui réside dans le territoire de la Sarre et qui ne jouit pas de la qualité d'habitant de la Sarre sera, au regard des lois et règlements en vigueur, considérée comme étrangère au territoire. Les habitants de la Sarre ne pourront être désormais l'objet de mesures d'expulsion de ce territoire (1).

Cette ordonnance n'a pas été bien accueillie dans le territoire. Les habitants ont manifesté la crainte qu'il ne fût porté atteinte à leur nationalité allemande. Comme le texte de l'article 1<sup>er</sup> (2<sup>e</sup>) n'est que la reproduction, sous une autre forme, du paragraphe 27 (alinéa 1<sup>er</sup>) de l'Annexe, l'ordonnance dont il s'agit est conforme au traité et la crainte des habitants sur ce point n'est pas fondée.

Ce qui semble surtout avoir ému les pangermanistes, c'est que les ressortissants allemands qui n'auraient pas acquis la qualité d'habitants du territoire seront réputés étrangers à celui-ci (art. 6).

Mais cela nous paraît être une conséquence de ce fait que le territoire de la Sarre est étranger par rapport à l'Allemagne. Si donc les habitants de la Sarre sont des Allemands résidant à l'étranger, pareillement les Allemands qui ne sont pas habi-

---

(1) Nous verrons plus loin l'intérêt de cette disposition.

tants de la Sarre sont des étrangers par rapport au territoire de la Sarre.

Les habitants auraient craint aussi que cette ordonnance permît aux « habitants de la Sarre » de prendre part au plébiscite. Nous avons déjà dit que la Commission de Gouvernement n'est pas une commission plébiscitaire, elle n'aura à s'occuper du plébiscite que si elle en est chargée par le Conseil de la Société des Nations. D'ailleurs, les conditions requises pour prendre part au vote de 1935 sont déterminées nettement par le traité (§ 34, alinéa 3) et l'ordonnance dont il s'agit, qui n'y saurait rien changer, n'affecte nullement ces dispositions.

Toutefois l'ordonnance nous paraît contenir une lacune.

Aux termes du paragraphe 34, alinéa 3, de l'Annexe, le droit de prendre part au plébiscite « appartiendra à toute personne âgée de plus de vingt ans à la date du vote, habitant le territoire à la *date de la signature du traité* ».

Si l'on rapproche ce texte des dispositions de l'ordonnance qui nous occupe, on peut faire les deux constatations suivantes:

1° Une personne remplissant les conditions fixées par le paragraphe 34, alinéa 3, de l'Annexe, n'est pas, de plein droit, en sa qualité de votant au plébiscite, habitant de la Sarre, au sens de l'ordonnance en question. Par conséquent, cette personne devra solliciter la qualité d'habitant du territoire dont elle contribuera à fixer, par son vote, le sort définitif, notamment dans le cas où, étant soit de nationalité allemande, mais non originaire du bassin, soit d'une nationalité quelconque (le traité est muet à cet égard), elle n'a eu dans le territoire de la Sarre son domicile légal qu'après le 11 novembre 1918;

2° Un « habitant du territoire », au sens de l'ordonnance du 15 juin 1921 et remplissant en outre les conditions fixées par le paragraphe 34, alinéa 3, de l'Annexe, pourra perdre cette qualité d'habitant de la Sarre en vertu de l'article 5 de l'ordonnance dont il s'agit. De sorte qu'en 1935, s'il n'a pas acquis de nouveau avant le plébiscite cette qualité d'habitant de la Sarre, il sera considéré comme étranger et cependant il prendra part au vote.

Ce sont là, selon nous, deux situations anormales.

Il est juste cependant de faire remarquer que les dispositions du paragraphe 34, alinéa 3, de l'Annexe ne sont pas très



claires. Le Conseil de la Société des Nations devra en fixer le sens le moment venu. Actuellement, on ne sait pas encore qui votera.

Il semble toutefois qu'on aurait pu éviter ces inconvénients sans que la Commission de Gouvernement ne sorte de ses attributions, si l'article 2, 3°, de l'ordonnance du 15 juin 1921 avait disposé que la qualité d'habitant de la Sarre était acquise de plein droit par toute personne qui avait son domicile légal dans le territoire de la Sarre à la date de la signature du traité de paix au lieu de la date du 11 novembre 1918.

## SECTION II

### LÉGALITÉ DE L'ORDONNANCE DU 15 JUIN 1921

#### § 1 — Le point de vue du Gouvernement allemand

Par lettre du 23 août 1921 (1) le Gouvernement allemand a demandé, tant à la Commission de Gouvernement qu'au Conseil de la Société des Nations, l'abrogation de l'ordonnance du 15 juin 1921. Le Reich déclare que cette ordonnance est contraire au traité. Son opinion se fonde sur les considérations suivantes (1) :

1° Le traité de paix ne contient nulle part l'expression « habitant de la Sarre » employée par la Commission de Gouvernement. Il parle des habitants ou de la population du territoire de la Sarre et les personnes ainsi qualifiées sont reconnues par la Commission de Gouvernement comme étant celles domiciliées sur le territoire, aucune autre définition n'est nécessaire;

2° Les conditions fixées par l'ordonnance en question sont celles qui définissent d'habitude la nationalité. Il s'agit donc plutôt de « citoyen de l'Etat sarrois » que d'« habitant de la Sarre »;

3° La nationalité des habitants du territoire de la Sarre qui, selon les dispositions de l'Annexe, ne doit être mise en question d'aucune manière, l'est cependant du fait que des droits égaux sont concédés aux nouveaux habitants de la Sarre, tandis que d'autres personnes sont traitées comme étran-

---

(1) V. *Livre blanc allemand*, nos 58 et 59, J. O. S. D. N., n° 2, février 1922, p. 126.

gères (1). Conformément au traité, la loi allemande qui établit une différence entre Allemand et non Allemand doit rester en vigueur sur le territoire de la Sarre et les droits politiques doivent résulter, comme autrefois, de la nationalité et sont inaccessibles à un nouveau groupe de personnes; le fait de transférer ces droits porte atteinte de la façon la plus sérieuse à la nationalité actuelle des habitants;

4° Conformément au traité, l'acquisition d'une nouvelle nationalité entraîne la perte de toute autre. Si les droits politiques sont transférés à une collectivité comprise sous la dénomination d'habitant de la Sarre, la nationalité actuelle des habitants du territoire se trouve vidée de l'essentiel de son contenu et cette disposition du traité se trouve en fait supprimée.

En outre, le traité dit simplement qu'aucun obstacle ne sera opposé à ceux qui désireraient acquérir une autre nationalité. La Commission de Gouvernement ne semble pas se rendre compte que cette clause toute négative n'a aucune application positive (*sic*);

5° L'ordonnance dont il s'agit est ainsi en contradiction avec les principes fondamentaux du traité qui établissent que « le territoire de la Sarre fait toujours partie du territoire allemand, quoique placé pendant quelque temps sous l'autorité de la Société des Nations », et qu'étant donné qu'aucun changement ne saurait être apporté au droit de nationalité des habitants, les étrangers ne peuvent y exercer aucun des droits politiques du citoyen.

## § 2 — Le point de vue de la Commission de Gouvernement

Dans une communication du 7 octobre 1921 (2), adressée directement au Gouvernement allemand, la Commission de Gouvernement a refusé de retirer son ordonnance. Les arguments invoqués peuvent être résumés comme suit (2) :

1° La Commission de Gouvernement, en vertu des dispositions du paragraphe 33 de l'Annexe, aura pouvoir de résoudre toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation des clauses du traité relatives à la Sarre. Or l'objet de

(1) Notamment les Allemands, v. *supra*, p. 91.

(2) V. J. O. S. D. N., février 1922, n° 2, p. 127.

l'ordonnance entreprise est de définir la qualité d'habitant de la Sarre, expression employée fréquemment au chapitre II de l'Annexe. Dès lors, cette ordonnance constitue une interprétation;

2° La qualité d'habitant de la Sarre devrait certainement s'appliquer à toute personne, sans distinction de nationalité, habitant ce territoire, mais il y avait lieu de préciser les conditions et les formalités que doivent remplir les personnes admises à jouir de cette qualité. C'est ce que fait l'ordonnance: c'est ainsi qu'elle établit une distinction entre la population flottante et les individus ayant leur domicile dans le territoire depuis plus de trois ans;

3° En fait, la nationalité des habitants n'est pas mise en cause; toutefois, le territoire donne aux habitants un statut juridique spécial. Ils constituent réellement un groupe à part, soumis à une législation particulière (la modification des lois allemandes en vigueur sur le territoire au 11 novembre 1918 est spécialement prévue par le traité et la nouvelle législation allemande n'est pas applicable au bassin), le régime fiscal du territoire est un régime distinct, et c'est à la Commission de Gouvernement qu'il appartient d'assurer la protection à l'étranger des intérêts des habitants. L'ordonnance est indispensable pour assurer l'égalité des droits des habitants qu'ils soient allemands ou non;

4° Malgré les arguments contenus dans la protestation allemande, la Commission de Gouvernement ne peut pas admettre que les habitants qui changent de nationalité perdent tous leurs droits politiques (admission aux emplois publics, droit de figurer comme juré...). S'il en était ainsi, ne se verraient-ils pas en face d'un obstacle sérieux? La possession des droits politiques résulte de la qualité d'habitant de la Sarre et non de celle de ressortissant allemand;

5° L'ordonnance en question ne crée pas une nouvelle nationalité, mais les habitants de la Sarre sont, en vertu du traité, soustraits à l'administration et au Gouvernement allemands et le traité leur assure la situation juridique toute spéciale qui en résulte. Enfin, l'ordonnance n'affecte en aucune manière les conditions qui figurent au traité pour la participation au plébiscite.

### § 3 — Le point de vue du Conseil de la Société des Nations

M. Tang Tsai Fou, représentant de la Chine au Conseil de la Société des Nations, a présenté sur la question un rapport approuvé par le Conseil le 11 janvier 1922 et dont nous reproduisons ci-après les conclusions (1) :

L'expression (habitant de la Sarre) figure aux §§ 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28 et 29 du chapitre II.

Dans le préambule de l'Annexe, il est dit : « ... les mesures destinées à assurer le respect des droits et le bien-être des populations en même temps que le gouvernement du territoire... font l'objet de ladite annexe.

Les habitants du territoire forment, en fait et en droit, un groupe détaché et à part. Ils ne perdent pas leur nationalité, mais ils acquièrent une nouvelle condition légale en ce qui concerne leur situation, leurs droits et leurs obligations, en vertu des stipulations contenues dans la partie du traité ayant trait au territoire de la Sarre. Si, sous certains rapports, les droits se rapportant à cette nouvelle condition légale ressemblent aux droits qui se rattachent à la nationalité, il faut noter que la situation tout à fait spéciale du territoire de la Sarre exige, comme l'a fait remarquer la Commission de Gouvernement, l'adoption de mesures exceptionnelles.

L'ordonnance ne me paraît pas affecter la nationalité actuelle des habitants ni empêcher qu'ils acquièrent une nationalité nouvelle. Je ne suis pas d'avis que les droits politiques, dans le territoire de la Sarre, doivent dépendre de la nationalité.

L'ordonnance déclare que le domicile doit être la condition fondamentale pour acquérir la qualité d'habitant. Il semble tout à fait indiqué d'exiger, en outre, d'autres conditions en accord avec ce principe fondamental.

Le Conseil, approuvant ces considérations très judicieuses, a adopté la résolution suivante :

Il est décidé que la protestation allemande, en date du 23 août 1921, contre l'ordonnance définissant la qualité d'habitant de la Sarre promulguée par la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre, le 11 juin 1921, ne donne lieu à aucune observation du Conseil. Le secrétaire général est chargé de transmettre au Gouvernement allemand, à titre de renseignement, un exemplaire de ce rapport et de cette résolution.

## SECTION III

### CHANGEMENT DE NATIONALITÉ

Le paragraphe 27, alinéa 2°, de l'Annexe dispose qu'aucun obstacle ne sera opposé à ceux des habitants qui désireraient acquérir une autre nationalité, étant entendu qu'en pareil cas leur nouvelle nationalité sera acquise à l'exclusion de toute autre.

(1) V. J. O. S. D. N., février 1922, n° 2, p. 127.



Pour acquérir une autre nationalité, l'habitant de la Sarre doit se conformer à la loi du pays dont il devient le national; il perd alors sa nationalité antérieure en vertu du paragraphe 27 précité. Le rôle de la Commission de Gouvernement, en cette occasion, est purement passif.

En France, il n'y a aucune législation spéciale à cet égard. En l'état actuel de la législation française, un habitant de la Sarre ne peut donc acquérir la nationalité française, bien que le traité lui en reconnaisse le droit.

Le territoire de la Sarre étant étranger par rapport à la France, il s'ensuit, en effet, qu'un habitant de la Sarre ne saurait remplir les conditions de résidence sur le territoire français exigées par les articles 8, 5°, et 13 du Code civil relatifs à la naturalisation des étrangers.

Le Gouvernement français a déposé, dès 1919 (1), sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi modifiant les articles 8, 5°, et 13 précités du Code civil.

Ce projet de loi est ainsi conçu :

ART. 1<sup>er</sup>. — L'art. 8, 5° Code civil, est modifié ainsi qu'il suit : 1° les étrangers qui ont été admis à la jouissance des droits civils, conformément à l'art. 13 ci-dessous, après 3 ans de résidence en France ou « dans un pays au gouvernement duquel la France participe comme membre de la Société des Nations », à dater de leur demande au ministère des Affaires étrangères;

2° les étrangers qui peuvent justifier d'une résidence non interrompue pendant 10 ans.

Est assimilée à la résidence en France le séjour en pays étranger pour l'exercice d'une fonction conférée par le Gouvernement français ou « le séjour dans un pays au gouvernement duquel la France participe comme membre de la Société des Nations ».

3° les étrangers admis à la jouissance des droits civils après un an de résidence dans les conditions sus-indiquées, s'ils ont rendu des services importants à la France, s'ils y ont apporté des talents distingués ou s'ils y ont introduit soit une industrie, soit des inventions utiles ou s'ils ont créé soit des exploitations agricoles, des établissements industriels, ou autres, ou s'ils ont été attachés à un titre quelconque au service militaire dans les armées françaises;

4° l'étranger qui a épousé une Française, aussi après une année depuis son admission à la jouissance des droits civils sous les mêmes conditions de résidence;

5° sans condition de résidence, l'individu qui a rendu des services importants à la France à condition que l'acquisition de la qualité de Français entraîne la rupture du lien d'allégeance à l'égard du pays dont il est ressort-

(1) V. J. O. R. F. Doc. parlement., p. 2712, Annexe 6904, sess. 1919, 2<sup>e</sup> séance du 16 septembre 1919.

tissant. La naturalisation ne peut être dans ce cas accordée qu'après avis conforme du ministre des Affaires étrangères.

Dans tous les cas, il est statué par décret sur la demande de naturalisation après une enquête sur la moralité de l'étranger et sur le point de savoir si, au cours du stage, il s'est abstenu de tout acte impliquant de sa part la persistance de son attachement à son allégeance antérieure.

ART. 2. — L'art. 13 du Code civil est modifié ainsi qu'il suit : « L'étranger résidant en France ou dans un pays au gouvernement duquel la France participe comme membre de la Société des Nations peut être admis par décret à la jouissance de tous les droits civils. »

L'effet de ce droit cessera à l'expiration de 5 ans si l'étranger ne demande pas la naturalisation ou si la demande est rejetée.

Le décret d'admission à la jouissance des droits civils produit des effets collectifs et s'applique à la femme et aux enfants mineurs qui continueront à en profiter, même en cas de décès du chef de famille avant sa naturalisation.

Ce projet, que nous avons reproduit intégralement, en raison de son importance, n'ayant pas été voté avant la fin de la législature, fut déposé à nouveau en 1920 (annexe 498, 2<sup>e</sup> législature 1920; Chambre, séance du 12 mars 1920).

M. Louis Marin, député, reprenant le texte sous la forme d'une proposition de loi, le 11 juillet de la même année, exprimait, dans son exposé des motifs, le regret qu'il n'ait pas été rapporté et voté sans délai (1).

Ce projet est général et ne concerne pas seulement les Sarrois, c'est peut-être ce qui fait qu'il n'aboutit pas. Ce n'est pas le lieu de discuter ici le point de savoir si ses dispositions sont trop libérales et s'il y a lieu de les modifier. Sans doute, étant donnée la loi allemande du 1<sup>er</sup> juin 1870 (loi Delbrück) et celle du 22 juillet 1913, ainsi que l'interprétation très large qui leur a été donnée par les tribunaux du Reich (2), il y a lieu de prendre des précautions (3). Mais nous pensons que les mesures

(1) Voir le rapport de M. Raynaldy, député, déposé le 7 juin 1923 au nom de la Commission de la législation civile et criminelle, *J. O. R. F.*, Documents parlementaires, Chambre, 1923, feuille n° 71, Annexe n° 6117.

(2) Voir Cass. civ. 19 mars 1918 (*Gazette des Tribunaux*, 28 mars 1918); Cour de Paris, 28 février 1918 (*Gazette des Tribunaux*, 30 juin 1918); Cour de Paris, 7 janvier 1920 (*Recueil Gazette des Tribunaux*, 1920, 2, 119; Cour de Paris, 16 novembre 1922; *Gazette des Tribunaux*, 24 décembre 1922).

(3) L'Allemagne maintient dans une certaine mesure le caractère permanent de la nationalité malgré la naturalisation effective opérée en pays étranger. D'après la loi allemande du 22 juillet 1913, l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère entraîne la perte de la nationalité allemande, à moins que l'Etat d'origine, après examen de la situation, n'ait préalablement accordé à l'intéressé sur sa demande l'autorisation de conserver sa nationalité primitive (FAUCHILLE Paul, *op. cit.*, n° 423<sup>1</sup>, p. 852, t. I).

prises, dans le projet dont il s'agit, en vue d'éviter une double allégeance, sont très suffisantes.

En ce qui concerne les habitants de la Sarre, le paragraphe 27 susvisé dispose expressément que la nouvelle nationalité sera acquise à l'exclusion de toute autre. Du moment que l'Allemagne a signé le traité, la disposition précitée enlève aux habitants de la Sarre tous les bénéfices de la loi Delbrück ou de toute loi subséquente prise dans le même objet (1).

Quoi qu'il en soit, il nous paraît que la France a non seulement le droit mais le devoir de modifier ses lois sur la naturalisation, de façon à ne pas rendre illusoire, en ce qui la concerne, comme le pense le Gouvernement allemand, le droit reconnu par le traité aux habitants de la Sarre de devenir Français.

Nous entendons nous borner à examiner la question du seul point de vue juridique, toutefois il nous paraît que cette carence des Chambres en face de l'active propagande allemande est contraire aux intérêts français bien compris.

Si cette situation devait se prolonger plus longtemps, il est à craindre qu'elle n'ait pour effet de décourager ceux des habitants de la Sarre qui ont déjà introduit des demandes de naturalisation ou qui se proposent de le faire. Car, ainsi que l'a fait ressortir très justement M. de Pange (2), de pareilles demandes exposent leurs auteurs aux vexations des pangermanistes et ce que les intéressés désirent, c'est d'être soustraits, de suite, à ces représailles et d'avoir le droit d'invoquer la loi française.

La Chambre a adopté, sans discussion, dans sa séance du 10 avril 1924 (3), la proposition de M. Louis Marin touchant les modifications à apporter aux articles 8, 5°, et 13 du Code civil.

Les nouvelles dispositions adoptées sont les suivantes :

ART. 8. — 5° Les étrangers naturalisés.

Peuvent être naturalisés après l'âge de dix-huit ans, sous réserve d'autorisation expresse du mineur par son représentant légal, dans les termes de l'art. 9, alinéa 2 :

(1) Le traité a obligé l'Allemagne à dégager à tous les points de vue ses ressortissants ayant acquis la nationalité d'une des puissances alliées ou associées de toute allégeance vis-à-vis de leur Etat d'origine (art. 278), FAUCHILLE Paul, *op. cit.*, t. I, n° 4231, p. 852, note (2).

(2) DE PANGE, *Les libertés rhénanes*, p. 200.

(3) V. J. O. R. F. du 11 avril 1924. Débats parlementaires, p. 2075.

a) les étrangers qui ont été admis à la jouissance des droits civils, conformément à l'art. 13 ci-dessous, après trois ans de résidence en France ou « dans un pays en union douanière avec la France », à dater de l'enregistrement de leur demande au ministère de la Justice;

b) les étrangers qui peuvent justifier d'une résidence non interrompue pendant dix années;

Est assimilé à la résidence en France le séjour en pays étranger pour l'exercice d'une fonction conférée par le Gouvernement français, ou le séjour dans un pays en union douanière avec la France, même si le délai de dix années a commencé à courir antérieurement à l'établissement de l'union;

c) les étrangers qui ont été admis à la jouissance des droits civils après un an, s'ils ont rendu des services importants à la France, s'ils y ont introduit soit une industrie, soit des inventions utiles, s'ils y ont créé soit des établissements industriels ou autres, soit des exploitations agricoles, ou s'ils ont servi dans les armées françaises.

d) les étrangers admis à la jouissance des droits civils, qui ont épousé une personne de nationalité française, après le même délai d'un an.

La naturalisation est accordée par décret rendu sur avis d'une commission consultative après une enquête faite par le Gouvernement portant sur la moralité de l'étranger et sur le point de savoir si, au cours du stage, il s'est abstenu de tout acte impliquant de sa part la persistance de son attachement à sa nationalité antérieure.

Toute demande de naturalisation doit être publiée par les soins de la partie intéressée dans un des journaux désignés pour recevoir les insertions légales dans l'arrondissement de son domicile. Elle est affichée à la porte de la mairie de ce domicile et à la porte de la préfecture du département. Il doit s'écouler un délai minimum de trois mois entre l'accomplissement de la dernière de ces formalités et le décret de naturalisation.

ART. 13. — L'étranger, résidant en France ou dans un pays en union douanière avec la France, peut être admis par décret à la jouissance de tous les droits civils.

L'effet de ce décret cesse à l'expiration de cinq années si l'étranger ne demande pas la naturalisation ou si la demande est rejetée.

Le décret d'admission à la jouissance des droits civils produit des effets collectifs et s'applique à la femme et aux enfants mineurs qui continuent à en profiter même en cas de décès du chef de famille avant sa naturalisation.

Il faut espérer que ces dispositions seront promptement votées par le Sénat.

## SECTION IV

### JURISPRUDENCE

La condition spéciale des Allemands « habitants de la Sarre » a donné lieu à une décision intéressante, rendue le 25 octobre 1922 par le Tribunal supérieur de Sarrelouis (1), et qui peut se résumer ainsi :

(1) B. I. I. I., juillet 1923, n<sup>os</sup> 2736 et 2746. V. aussi *Recueil des arrêts du tribunal de Sarrelouis* publié le 10 février 1923 par la C. de G. (n<sup>o</sup> 11, p. 10) et *Juristische*



Le territoire de la Sarre et ses habitants ne contribuent pas aux réparations et aux autres charges semblables de l'Allemagne et ses habitants (art. 45-50 du traité de paix). A cette sorte de charges n'appartient pas le règlement par la voie de compensation, car les habitants débiteurs ne paient pas plus que ce qu'ils devraient payer à des créanciers compatriotes et le surplus de la dette, conséquence de la dépréciation du mark allemand, est payé par l'Etat allemand et non par le territoire de la Sarre. Or, l'office de compensation allemand ne fonctionne pas pour le territoire de la Sarre, ni la loi allemande n'est applicable à ce territoire (art. 49 et § 23). Il résulterait de là que les habitants de la Sarre ne pourraient éteindre leurs dettes et seraient donc dans une situation pire que les Allemands, contrairement au vœu du traité. Donc, jusqu'à ce qu'il ait été institué par la Commission de Gouvernement de la Sarre un office de compensation pour ce territoire, les débiteurs doivent payer leurs dettes directement aux créanciers et dans les mêmes proportions que si les créanciers étaient des compatriotes. Ce paiement les libère complètement et leur donne le droit, par exemple, de requérir la radiation de l'hypothèque. Les créanciers conservent pour le surplus de la dette une action contre l'office de compensation, à intentier lorsqu'il sera institué (1).

*Wochenschrift*, L. II, 1923, p. 187. Cf. arrêt du 9 mai 1922 du même tribunal : La juridiction des tribunaux mixtes n'est exclusive de toute autre que pour les sujets allemands, elle ne l'est pas à l'égard des puissances alliées et associées (*B. I. I. I.*, juillet 1923, n° 2734 et *Juristische Wochenschrift*, L. II, 1923, p. 186; *Auslandrecht*, IV (1923), p. 202).

(1) A ce sujet, M. Fischer, membre anglais au Conseil de la S. D. N., a fait, le 2 octobre 1921, la déclaration suivante : « Le Gouvernement britannique, depuis quelque temps, a examiné la question des dettes contractées par des personnes résidant dans le T. d. l. S. envers les ressortissants anglais qui ont insisté, par l'intermédiaire de la Chambre de Compensation de Londres (*Enemy debts*) sur l'établissement dans le territoire d'un système analogue à la Chambre de compensation allemande pour le règlement des dettes. Il demande quelles mesures seront appliquées par la C. de G. du T. d. l. S. »

Le Conseil de la S. D. N. a pris la résolution ci-après : « Le secrétaire général est prié de demander à la C. de G. du T. d. l. S. où en est la question du règlement des dettes ennemies dans le Bassin de la Sarre et s'il y a lieu d'espérer que l'on puisse aboutir prochainement à une solution. »

La C. de G. a répondu par télégramme : « Des négociations sont en cours entre la C. de G. et le Reich qui vient de soumettre actuellement un projet à l'examen. Il existe à ce sujet dans le Traité une véritable lacune qui complique la solution d'un problème déjà difficile en lui-même (*J. O. S. D. N.*, n° 10-12, décembre 1921, p. 1168). Cette question qui avait été soumise à la Conférence des Ambassadeurs et avait fait l'objet d'une question écrite posée par M. Eccard, sénateur (*J. O. R. F.*, 14 décembre 1922, n° 5499), a été tranchée en sens contraire par le Tribunal arbitral mixte franco-allemand, à sa séance du 26 novembre 1923. Ce tribunal a décidé que, lorsqu'un ressortissant français résidant en France est créancier d'un ressortissant allemand résidant sur le territoire de la Sarre d'une somme devenue exigible avant ou pendant la guerre, c'est à tort que l'office allemand de vérification et de compensation refuse de créditer l'office français du montant de la somme réclamée. Selon lui, on ne saurait objecter à cette solution que l'office allemand se trouverait dans l'impossibilité de faire exécuter ses décisions sur le territoire de la Sarre et d'obtenir le remboursement des sommes qu'il devrait payer; en effet, cette question de législation interne ne peut avoir aucune influence sur celle de la compétence et de la responsabilité des offres, ainsi que cela résulte du § 14 de l'annexe à l'article 296 du traité de Versailles (*V. Gazette des Tribunaux*, 11-12 avril 1924). Cette décision qui repose sur le principe que le traité de Versailles n'a pas

Puisqu'il résulte des articles 45-50 du traité de Versailles que le territoire de la Sarre et ses habitants ne sont pas astreints aux charges imposées à la République allemande et ses habitants, on ne doit pas non plus leur appliquer les dispositions du traité de Paix qui ont en vue, avant tout, les intérêts des Puissances alliées et associées. Une de ces dernières dispositions est notamment l'article 304 b. La juridiction des tribunaux mixtes n'est donc exclusive de toute autre non plus pour les habitants de la Sarre.

La procédure ordinaire reste en vigueur et le juge ordinaire conserve sa compétence.

En matière de changement de nationalité et de séquestre, la Cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 16 novembre 1922 (affaire Marie Marzen) (1), a décidé que la personne née allemande qui dit avoir perdu sa nationalité allemande depuis et avant la guerre en suite de séjour ininterrompu à l'étranger pendant dix ans et prétend donc avoir droit à la levée du séquestre de ses biens, doit elle-même prouver la non-interruption de ce séjour, d'autant plus qu'elle a continué à se montrer germanophile. Le traité de Versailles ne connaît pas d'exception en matière de séquestre et de la liquidation pour les habitants du territoire de la Sarre ou pour ceux qui y sont nés.

En ce qui concerne la qualité d'habitant de la Sarre, nous verrons que la France en a admis le principe dans différentes conventions passées avec le territoire de la Sarre (superposition d'impôt, assistance judiciaire *cautio judicatum solvi*).

Enfin, le Tribunal supérieur de Sarrelouis a rendu, le 1<sup>er</sup> mars 1922, relativement à la *cautio judicatum solvi* un jugement duquel il résulte que seul l'habitant de la Sarre peut exiger d'un non-habitant sûreté pour frais du procès; un non-habitant de la Sarre n'a donc pas ce droit, même vis-à-vis d'un autre habitant. Dans le cas où l'habitant de la Sarre est appelant, il ne peut exiger pareille sûreté d'un non-habitant (2).

soustrait le territoire de la Sarre à la souveraineté de l'Allemagne (v. *supra*, p. 57, note 1) ne nous paraît pas fondée, du point de vue juridique. En revanche, la décision de la Cour de Sarrelouis nous paraît très judicieuse et en accord avec les dispositions du traité de Versailles.

(1) *B. I. I. I.*, avril 1923, n° 2505, *Gazette des Tribunaux* du 24 décembre 1922 (v. *supra*, p. 82). A la demande du Président de la C. de G., la France a consenti à lever le séquestre sur un certain nombre de biens appartenant à des habitants de la Sarre.

(2) *Recueil des arrêts du Tribunal de Sarrelouis*, publié le 10 février 1923 par la C. de G., n° 4, p. 5). (V. aussi *B. I. I. I.*, juillet 1923, n° 2555, p. 111, *infra*, page 218, note (1).

## CHAPITRE III

### LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT

---

#### SECTION I

#### COMPOSITION ET INSTALLATION

La Commission de Gouvernement est composée de cinq membres nommés pour un an par le Conseil de la Société des Nations. Elle comprend obligatoirement un membre français, un membre non français, originaire et habitant le territoire de la Sarre, et trois membres ressortissant à trois pays autres que la France et l'Allemagne (§ 17 de l'Annexe).

#### § 1 — Nomination des membres de la Commission

Conformément à l'engagement pris par les Alliés, dans une lettre adressée le 5 janvier 1920 par le président de la Conférence de la paix au président de la délégation allemande, de réduire au minimum la période transitoire, le Conseil de la Société des Nations, dès le 13 février suivant, sur le rapport de M. Caclamanos (1), avait nommé les cinq membres devant assumer la charge du gouvernement du territoire de la Sarre. Son choix s'était arrêté sur les noms suivants : MM. Rault, conseiller d'Etat (France); de Booch (Sarre); Lambert (Belgique); le comte de Moltke-Huitfeldt (Danemark); Waugh (Canada).

M. de Booch a donné sa démission dans des circonstances que nous retracerons plus loin et a été remplacé par M. le Docteur Hecktor, de Sarrelouis, à dater du 20 septembre 1920 (2).

Le docteur Hecktor s'est également démis de ses fonctions, pour raison de santé, et a été remplacé par M. Land à dater du

---

(1) V. J. O. S. D. N., mars 1920, p. 45-52.

(2) Résolution du Conseil de la S. D. N. du 20 septembre 1920, J. O. S. D. N., octobre 1920, p. 404.

23, avril 1923 (1). M. Waugh a donné sa démission pour assumer dans son pays d'autres fonctions. Le Conseil a nommé membre de la Commission de Gouvernement, à dater du 20 septembre 1923 (2), le commandant Stephens, compatriote de M. Waugh (3).

Au cours de la séance qu'il a tenue le 15 décembre 1923, le Conseil de la Société des Nations a décidé de prolonger jusqu'au 31 mars 1924 le mandat des membres de la Commission de Gouvernement qui venait à expiration le 13 février 1924. Le Conseil a procédé au cours de sa séance du 15 mars 1924 aux nominations nécessaires, de façon à les faire coïncider avec le début de l'année financière de la Commission de Gouvernement qui, ainsi que nous le verrons plus loin, commence le 1<sup>er</sup> avril. Il a renouvelé pour un an le mandat de M. Rault, membre français et président, de M. Stephens (Canada) et de M. Lambert (Belgique). En remplacement du membre sarrois et du membre danois, démissionnaires, le Conseil a désigné M. Kossmann, président du Conseil consultatif sarrois, et M. Espinoza de Los Marteros (Espagne), ancien attaché militaire d'Espagne à Rome; ce dernier a été désigné, par 7 voix contre 3, au candidat suédois.

Le fait que les membres de la Commission de Gouvernement ne sont nommés que pour un an n'est pas de nature à permettre à cette Commission une action continue. Ce point n'a pas échappé au Conseil de la Société des Nations qui, le 26 mars 1922, a approuvé un rapport de M. Wellington Koo, représentant de la Chine, sur la nécessité d'assurer plus de stabilité à la Commission de Gouvernement (4).

M. Wellington Koo justifiait sa proposition par les considérations suivantes (5) :

L'exécution du programme soumis par la Commission de Gouvernement

---

(1) Résolution du Conseil de la S. D. N. du 23 avril 1923, *J. O. S. D. N.*, juin 1923, p. 598.

(M. Land avait suppléé M. Hecktor depuis le 3 mars 1923.)

(2) Résolution du 20 septembre 1923, *J. O. S. D. N.*, octobre 1923, p. 1218.

(3) Au sujet des nominations des membres, voir l'intervention de Lord Robert Cecil à la séance du Conseil de la S. D. N. du 6 juillet 1923, *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 911-912.

(4) *J. O. S. D. N.*, 1922, n° 5, p. 382 et 417-418.

(5) *J. O. S. D. N.*, 1922, p. 418.



actuelle et la bonne administration du territoire de la Sarre exigent, en effet, que l'assurance soit donnée à la Commission qu'à moins de circonstances exceptionnelles, son mandat lui sera renouvelé encore deux fois, c'est-à-dire jusqu'au commencement de l'année 1925, ce qui aura constitué à la Commission de Gouvernement 5 années de mandat.

En prenant cette résolution, le Conseil n'enfreint, en aucune manière, les stipulations du traité de paix, puisqu'il restera en son pouvoir d'user de tous les droits que lui confère le traité de paix et de révoquer ou de ne pas renouveler le mandat de tel ou tel membre de la Commission. Mais une déclaration de cette nature, rendue publique, assurera à la Commission la stabilité qui lui est nécessaire et ne manquera pas d'apporter dans la vie du territoire de la Sarre un élément de calme susceptible de diminuer les difficultés politiques que des renouvellements annuels ne peuvent manquer de soulever.

Le Gouvernement allemand, dans une lettre adressée le 26 avril 1922 au secrétaire général de la Société des Nations (1), a prétendu que la décision du 26 mars 1922 apportait une modification au traité et qu'en qualité de partie contractante, il protestait contre une pareille modification au sujet de laquelle il n'avait pas été consulté.

Le Conseil de la Société des Nations, dans sa séance du 16 mai suivant, a autorisé (2) le secrétaire général à faire savoir au Gouvernement allemand qu'étant données les réserves contenues dans le rapport de M. Wellington Koo, qui formait la base de la décision entreprise, il était d'avis que les stipulations du traité étaient intactes (3).

## § 2 — Nomination du président

Dans cette même séance du 13 février 1920, le Conseil, en vertu des pouvoirs qu'il tient du paragraphe 18 de l'Annexe, et sur le rapport susvisé de M. Caclamanos (4), a confié la présidence de la Commission de Gouvernement à M. Rault, membre français.

M. Caclamanos justifiait sa proposition dans ces termes (4) :

Il me semble que la présidence de cette commission doit revenir au membre français de la Commission de Gouvernement. Le développement écono-

---

(1) *J. O. S. D. N.*, 1922, n° 6, annexe n° 362, p. 695.

(2) *J. O. S. D. N.*, 1922, n° 6, p. 545.

(3) *J. O. S. D. N.*, annexe n° 362 a, p. 695-696.

(4) *J. O. S. D. N.*, mars 1920, p. 45-52.

mique et, en général, la prospérité des populations du Bassin, dépendent, en grande partie, de l'aide que le Gouvernement français leur accordera.

En effet, de par les stipulations du traité de Versailles lui-même (art. 45), la propriété entière et absolue des mines sises dans le Bassin de la Sarre appartient à la France qui peut en disposer sans aucune restriction.

En outre, l'annexe de la section IV de la III<sup>e</sup> partie du traité, § 31, stipule que le territoire de la Sarre est soumis au régime douanier français. En assurant à l'Etat français la possession et l'exploitation des mines de la Sarre, d'une part, en lui confiant, d'autre part, l'administration douanière, le traité de paix a cédé à la France un ensemble de droits sur lesquels le Gouvernement français n'est pas tenu de consulter la Commission de Gouvernement.

Il importe cependant que l'exercice de ces droits se fasse en complet accord avec ladite Commission quant à la modalité de leur application. Tels sont, par exemple, le droit de créer et d'exploiter les voies de communication pour l'usage des mines, celui d'employer la monnaie française pour tout paiement ou dépense relative aux mines, etc... Ce dernier droit ne signifie rien moins que l'introduction du franc français comme monnaie courante dans « *l'Etat de la Sarre* » pour les paiements qui y sont effectués en relation avec l'exploitation des mines. Il ne faut pas oublier non plus que l'industrie métallurgique sarroise, qui s'est considérablement accrue pendant la guerre, ne peut vivre et se développer sans le minerai de fer de Lorraine et que le réseau ferré de la Sarre, dont le traité confie l'administration à la Commission de Gouvernement, ne peut être organisé et ne peut fonctionner qu'avec une aide en matériel du réseau voisin d'Alsace-Lorraine.

Le bien-être de la population de la Sarre, les nécessités de l'ordre dans cette région, exigent une collaboration assidue entre le Gouvernement français qui, par le traité, détient une partie très importante de la vie économique du Bassin et la Commission de Gouvernement à laquelle le Conseil confère la mission de son administration.

On ne peut mieux assurer cette collaboration que par les relations que le Président de la Commission entretiendra avec le Gouvernement français, par sa connaissance des détails de l'Administration française qui, comme toute administration, constitue un mécanisme délicat et compliqué, par la garantie de bons rapports avec la France, qu'il portera, pour ainsi dire en lui-même, parce que Français.

Je considère que le membre français de la Commission, seul parmi ses collègues, pourrait remplir ces conditions essentielles et par conséquent c'est lui que j'ai l'honneur de proposer au Conseil de la Société, de bien vouloir désigner comme Président de la Commission de Gouvernement qu'il aura à choisir conformément aux stipulations du § 18.

C'est là une question très importante; en la résolvant de cette façon, le Conseil a fait preuve de sagesse. Les considérations déterminantes développées par M. Caclamanos valent aussi pour l'avenir; on ne saurait envisager sans inconvénient, dans la pratique, bien qu'en présence des termes du paragraphe 18 cela soit possible juridiquement, que la présidence de la Com-

mission de Gouvernement puisse être confiée à un membre non français (1).

### § 3 — Traitements et immunités

Chacun des membres de la Commission reçoit un traitement annuel de 100.000 francs. Le président reçoit en outre 50.000 francs à titre de frais de représentation (2). Ces traitements sont imputés sur le budget local du territoire, conformément aux dispositions du paragraphe 17 de l'Annexe. De même sont imputés sur le budget du territoire tous les frais occasionnés dans l'exercice des fonctions officielles (frais de bureau, de voyage, salaire du personnel, télégrammes, etc...).

Sans doute, les membres de la Commission de Gouvernement sont des fonctionnaires de la Société des Nations, mais comme celle-ci est « trustee », il est conforme au droit civil anglais que les dépenses dont il s'agit soient prélevées sur les revenus du territoire, du « trust ».

Mais il convient de remarquer qu'en cette qualité de fonctionnaires de la Société des Nations, les membres de la Commission de Gouvernement jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques (art. 7, § 4 du Pacte de la Société des Nations) (3). C'est ainsi qu'ils bénéficient de l'immunité au point de vue fiscal (impôts directs) (décision de la Commission de Gouvernement, direction des Finances, du 1<sup>er</sup> avril 1921, n° 1412, II) (3) et que, le cas échéant, ils auraient droit à l'immunité douanière selon les règlements douaniers français (3).

### § 4 — Installation

Les instructions du 13 février 1920 (4) autorisaient la Com-

(1) En sens contraire, WEHBERG, *op. cit.*, p. 13, 14 et 37.

Cet auteur allemand soutient que la C. de G., fidéicommissaire de l'Allemagne, est un organisme neutre qui a la mission de départager la France et l'Allemagne. Le Président de la Commission de Gouvernement ne devrait donc, selon lui, être ni un Français, ni un Allemand, mais une personne neutre.

(2) Instructions adoptées par le Conseil de la S. D. N. pour la Commission de Gouvernement. Ces instructions sont reprises en annexe à la décision du 13 février 1920. V. J. O. S. D. N., mars 1920, p. 52.

(3) Le secrétaire général et le secrétaire général adjoint de la Commission de Gouvernement jouissent également de ces immunités (V. *Livre blanc allemand sur la Sarre*, 1921, n° 232, p. 362).

(4) J. O. S. D. N., mars 1920, p. 50.

mission de Gouvernement à décider elle-même du lieu où serait établi son siège dans les limites du territoire de la Sarre (§ 16 de l'Annexe).

Malgré les titres historiques dont s'étaient réclamés les habitants de Sarrelouis, dans une pétition adressée à la Société des Nations, Sarrebrück fut choisie comme siège du nouveau Gouvernement. Cette ville est, en effet, manifestement le point central de la vie économique et l'aboutissant des lignes de chemins de fer qui traversent la Sarre. Sarrelouis a reçu, par la suite, une compensation; depuis que la Cour suprême de justice y est installée, elle est devenue le chef-lieu judiciaire du territoire de la Sarre.

Le 26 février 1920, la Commission de Gouvernement faisait son entrée officielle à Sarrebrück. En recevant l'hommage des fonctionnaires et des corps constitués de la Sarre, le président développa les principes qu'il avait exposés dans une proclamation aux habitants affichée la veille (1), en les assurant que la Commission les gouvernerait d'une façon très libérale et qu'elle n'aurait d'autre souci, en faisant observer par tous les stipulations du traité, que le bien-être de la population dont le soin lui était confié (2).

## SECTION II

### FONCTIONNEMENT

La décision rendue le 13 février 1920 (3) par le Conseil de la Société des Nations autorisait la Commission de Gouvernement à fixer elle-même ses règlements de procédure.

Lors de l'examen général de l'administration du territoire par le Conseil de la Société des Nations à sa séance du 6 juillet 1923, M. Rault, répondant à une question de Lord Robert Cecil, a fait la déclaration suivante, au sujet de la méthode de travail adoptée par la Commission de Gouvernement (4) :

Chaque membre de la Commission est libre pour les questions ordinaires

(1) *J. O. S. D. N.*, 1920, n° 3, p. 107-108.

(2) *J. O. S. D. N.*, 1920, n° 3, p. 101.

(3) *V. J. O. S. D. N.*, mars 1920. Décision du 13 février 1920, Annexe, art. 4, p. 51.

(4) *V. J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 910.



d'administration, mais lorsque les décisions à prendre touchent à des modifications de loi ou de règlement ou encore entraînent une intervention financière, c'est-à-dire nécessite un crédit, ou d'une façon générale lorsque l'affaire intéresse la Commission tout entière, la question est portée devant elle à sa réunion hebdomadaire. Ces réunions sont extrêmement laborieuses (1); elles durent en moyenne cinq heures ou même plus. Chaque membre dépose devant la Commission un rapport sur la question dont il a demandé la mise à l'ordre du jour. Ce rapport doit être communiqué, en principe, à tous les membres de la Commission quelques jours avant la réunion. Il est lu en séance et il est l'objet d'une discussion, dans laquelle tous les membres de la Commission, s'ils le jugent utile, présentent leurs observations. Puis les conclusions en sont amendées ou approuvées, ou encore le rapport est envoyé au service compétent pour nouvelle étude. Bref, toutes les décisions sont passées au crible d'une discussion extrêmement sérieuse entre tous les membres de la Commission de Gouvernement. Par conséquent, tous les rapports ainsi présentés par les différents membres de la Commission de Gouvernement sont ratifiés ou non par un vote pris à la majorité des voix. Chaque commissaire tient naturellement à conscience de soumettre à la Commission de Gouvernement tous les actes qui lui paraissent devoir être discutés et en tout cas pas un crédit ne peut être voté, pas une modification à une loi ou à un règlement ne peut être effectuée sans qu'un rapport n'ait ainsi fait l'objet d'une décision prise à la majorité des voix. En règle générale, les neuf dixièmes sont adoptés à l'unanimité.

Près la Commission de Gouvernement a été institué un secrétariat général comprenant notamment un secrétaire général et un adjoint chargés de préparer l'ordre du jour et de rédiger les procès-verbaux des séances.

Ces procès-verbaux sont adressés, à titre confidentiel, au secrétaire général de la Société des Nations. Ils sont à Genève à la disposition de tous les membres du Conseil. Au cas où un membre du Conseil désirerait consulter ces procès-verbaux sur un point particulier, ils pourraient lui être envoyés en communication pour cet usage (2).

La résolution du Conseil de la Société des Nations du 13 février 1920 (Annexe, art. 5) (3) dispose qu'il appartiendra à la Commission de Gouvernement de décider si, et, le cas échéant, dans quelles mesures, ses décisions seront valides lorsqu'elles auront été prises en l'absence d'un ou plusieurs membres. Ce cas devait être prévu, puisque le paragraphe 19

---

(1) Le nombre des affaires soumises à chaque réunion oscille entre 20 et 25 et atteint souvent 28 à 30 (V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 915).

(2) Décision du Conseil de la S. D. N. du 7 juillet 1923. J. O. S. D. N., août 1923, p. 937.

(3) V. J. O. S. D. N., mars 1920, p. 51.

de l'Annexe décide que les décisions de la Commission de Gouvernement sont prises à la majorité des voix.

Dans sa première séance du 21 février 1920, la Commission de Gouvernement, malgré l'absence du cinquième membre (1), décida d'entrer officiellement en fonctions et de ne prendre que les décisions les plus urgentes (2). Cette décision est en plein accord avec la résolution susvisée du Conseil de la Société des Nations. Celle-ci spécifie, en effet, que si la Commission décide qu'en l'absence d'un ou même deux de ses membres, des décisions valides peuvent être prises, il y a lieu d'établir la règle qu'aucun membre ne devra être absent des réunions, sauf en cas de force majeure ou pour une autre raison suffisante. Elle dispose en outre que dans le cas où l'un des membres de la Commission de Gouvernement serait absent, celle-ci examinera s'il y a lieu d'attendre le retour de ce membre pour prendre des décisions définitives. Seules les décisions d'une importance particulière, telles que celles qui doivent être prises en application du paragraphe 33, ne peuvent être rendues que lorsque tous les membres sont présents.

Enfin, il reste à examiner la question de la nomination des membres suppléants.

La résolution précitée du 13 février 1920 a réglé (3) la procédure à suivre en pareille circonstance.

La nomination éventuellement requise de suppléants des membres de la Commission de Gouvernement est faite par le Conseil de la Société des Nations. Toutefois, le membre français et le membre sarrois sont autorisés à nommer, en cas d'urgence, leur suppléant provisoire (4). Après sa nomination, ce suppléant a le droit de siéger immédiatement et de voter comme membre de la Commission de Gouvernement, sauf dans le cas d'application du paragraphe 33. Toutefois, cette procédure est subordonnée à la déclaration expresse, par les autres membres de la Commission de Gouvernement, que les raisons données pour l'absence du membre en question sont

(1) M. Waugh n'était pas encore nommé.

(2) V. 1<sup>er</sup> rapport de la C. de G. au secrétaire général de la Société des Nations, *J. O. S. D. N.*, avril-mai 1920, p. 100.

(3) Décision du 13 février 1920. Annexe, art. 6. *J. O. S. D. N.*, mars 1920, p. 51.

(4) MM. de Booch et Hecktor ont usé de ce droit. V. notamment *J. O. S. D. N.*, août 1921, p. 911.

satisfaisantes (1). Le secrétaire général de la Société des Nations, avisé par télégramme, en informe le Conseil qui décide si le suppléant doit continuer à exercer ses fonctions. De même, le président est autorisé à nommer un membre suppléant (2).

Le principe admis est donc que la Commission de Gouvernement ne peut délibérer sans le membre français ou le membre sarrois. Cela nous paraît d'ailleurs découler naturellement de ce fait que les « cestui que trust » sont la France et les habitants et que, par conséquent, toutes les décisions prises les intéressent tout spécialement.

### SECTION III

#### ATTRIBUTIONS

Les fonctions de la Commission de Gouvernement sont définies par l'Annexe.

Nous en rappelons ci-après les principales dispositions :

La Commission de Gouvernement a tous les pouvoirs de gouvernement qui appartenaient antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, y compris celui de nommer et de révoquer les fonctionnaires et de créer tels organes administratifs et représentatifs qu'elle estime nécessaires (§ 19).

Elle a plein pouvoir pour administrer et exploiter les chemins de fer, les canaux et les différents services publics (§ 19).

Elle assure par tels moyens et dans telles conditions qu'elle juge convenables, la protection à l'étranger des intérêts des habitants du territoire (§ 21).

Les lois et règlements qui étaient en vigueur dans le territoire au 11 novembre 1918, exception faite des dispositions édictées en vue de l'état de guerre, continuent à y être applicables. Toutefois, la Commission de Gouvernement peut, si elle le juge nécessaire, modifier cette législation à condition

---

(1) Lors de la désignation de son suppléant par M. de Booch, la C. de G. avait tout d'abord déclaré les raisons invoquées comme insuffisantes (Rapport spécial de la C. de G. à la S. D. N. du 18 août 1920 (grève des fonctionnaires) et v. J. O. S. D. N., novembre-décembre 1920, p. 650. Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 25 octobre 1920.

(2) Le Président, pendant ses congés, a désigné comme devant le remplacer au titre de membre français M. Morize, le secrétaire général de la C. de G. et au titre de Président, le membre canadien, M. Waugh.

de prendre préalablement l'avis des représentants élus des habitants (§ 23).

La justice est rendue en son nom (§ 25).

Elle seule peut lever des taxes et impôts (§ 26) (1).

Sous son contrôle, les habitants conservent leurs assemblées locales, leurs écoles, leur langue et leur nationalité (§§ 27 et 28).

Enfin, le paragraphe 33 donne à la Commission de Gouvernement le pouvoir de résoudre toutes les questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation des dispositions du traité.

Il s'ensuit que la Commission de Gouvernement détient à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif; qu'elle n'est responsable de ses actes que devant la Société des Nations qu'elle représente et non devant une assemblée parlementaire, comme la plupart des gouvernements.

Ce gouvernement, sans précédent, et cette confusion des pouvoirs si contraire aux principes, s'expliquent cependant si l'on considère que le régime provisoire du territoire de la Sarre le place dans une situation toute particulière. Non seulement, en effet, son sort définitif sera réglé à la suite d'un plébiscite, mais encore la France a, dans le domaine économique, des droits très étendus.

La tâche de la Commission de Gouvernement ne se borne donc pas à celle d'un gouvernement ordinaire, elle consiste, en outre, à garantir, dans ce territoire, les droits d'une Puissance étrangère, la France.

Ceci posé, nous allons examiner quelles sont les attributions générales et communes des membres de la Commission de Gouvernement et comment il a été procédé à la répartition entre eux des différents services.

### § 1 — Attributions législatives

Les attributions législatives de la Commission de Gouvernement sont basées sur les dispositions des alinéas 1 et 2 du paragraphe 23 de l'Annexe :

1° Les lois et règlements en vigueur sur le territoire de la Sarre au 11 novembre 1918 (réserve faite des dispositions

(1) Sauf en matière de douane.



édictées en vue de l'état de guerre) continueront à y être applicables;

2° Si, pour des motifs d'ordre général, ou pour mettre ces lois et règlements en accord avec les stipulations du traité, il était nécessaire d'y apporter des modifications, celles-ci seraient décidées et effectuées par la Commission de Gouvernement, après avis des représentants élus des habitants pris dans telle forme que la Commission décidera.

Le traité de paix pose donc deux principes que nous allons étudier successivement, savoir : la validité des lois allemandes en Sarre et leur modification éventuelle par la Commission de Gouvernement.

1° *La question de la validité des lois allemandes.* — Les termes de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 23 précité apparaissent comme très nets, cependant ils ont donné lieu à des difficultés d'interprétation en ce qui concerne la validité des lois allemandes publiées pendant la période s'étendant du 11 novembre 1918 au 10 janvier 1920, date à laquelle le traité est entré en vigueur.

Ces difficultés se sont élevées à l'occasion de l'application en Sarre de la loi allemande du 11 décembre 1918 (1).

Un habitant de la Sarre fut déclaré coupable d'une infraction à ladite loi par un jugement du Landgericht (2) de Sarrebrück en date du 11 septembre 1920 (affaire Dick). Le pourvoi en revision (cassation) fut rejeté le 29 septembre 1921 par le Reichsgericht (3) (Cour de Cassation de Leipzig).

Le pourvoi était fondé sur les considérations suivantes :

Les lois allemandes publiées depuis le 11 novembre 1918 ne sont pas applicables dans le territoire de la Sarre, en vertu du traité de paix, et elles ne peuvent y être introduites que si elles ont reçu l'approbation de la Commission de Gouvernement, seule qualifiée pour légiférer en vertu de l'alinéa 2 du paragraphe 23 de l'Annexe au traité de paix.

Or, la loi dont il s'agit n'a été mise en vigueur dans le territoire de la Sarre par la Commission de Gouvernement que

---

(1) *Reichsgesetzblatt*, S. 1431 (loi sur les maladies vénériennes).

(2) Tribunal de première instance.

(3) V. *supra*, p. 60.

le 1<sup>er</sup> novembre 1920 (1). Il s'ensuit qu'avant cette date ladite loi était réputée étrangère au bassin et privée du titre requis pour y recevoir son exécution.

La Cour a rejeté le pourvoi en soutenant la thèse opposée, basée sur les arguments suivants :

Pendant la période envisagée (11 nov. 1918—10 janv. 1920), le territoire de la Sarre a été placé sous le régime d'occupation conventionnelle; les lois allemandes devaient y être appliquées comme dans n'importe quelle autre partie du Reich, sauf dans le cas où elles auraient été contraires à la Convention de l'armistice, et que les autorités de l'armée occupante se seraient opposées à leur mise en vigueur ou à leur maintien dans le territoire placé sous leurs ordres.

Sans doute, les paragraphes 19 et 23 de l'Annexe donnent à la Commission de Gouvernement le pouvoir de modifier les lois allemandes publiées entre l'armistice et le traité de paix, mais il n'est pas stipulé dans ce texte que leur validité soit subordonnée à l'agrément de la Commission. D'où il suit que la validité de la loi dont il s'agit ne dépend pas de l'acceptation préalable de la Commission de Gouvernement, et que, entrée en vigueur dans le territoire de la Sarre comme dans le Reich, le 11 novembre 1918, elle a été applicable en Sarre jusqu'à ce qu'elle ait été modifiée par l'ordonnance de la Commission de Gouvernement du 1<sup>er</sup> novembre 1920.

Selon nous, l'arrêt de la Cour de Leipzig ne paraît pas entièrement fondé. Sans doute, les lois allemandes édictées du 11 novembre 1918 au 10 janvier 1920, date de la mise en vigueur du traité, ont pu être appliquées en Sarre jusqu'à cette dernière date, parce que la Sarre était sous la pleine souveraineté de l'Allemagne. A partir du 10 janvier 1920, ces lois sont devenues caduques et n'ont pu reprendre vigueur que par un acte d'introduction émanant de la Commission de Gouvernement. Au contraire, les lois allemandes antérieures au 11 novembre 1918 sont restées en vigueur (§ 23, alinéa 1<sup>er</sup>).

Les tribunaux supérieurs allemands n'étant d'ailleurs plus compétents pour statuer sur les jugements rendus par les tribunaux sarrois, la thèse que tendait à faire prévaloir le Reichsgericht ne peut que rester dans le domaine de la théorie. La

---

(1) Ordonnance du 15 octobre 1920, *J. O. C. de G.*, n° 12, du 20 octobre 1920

Commission de Gouvernement a terminé cette affaire d'une façon élégante, en grâçant le condamné.

2° *Modifications aux lois en vigueur.* — a) *Consultation des représentants élus; la question du Parlement. Le Comité consultatif. Le Comité d'études.*

Ainsi que nous l'avons vu, aux termes du paragraphe 23, alinéa 2, de l'Annexe, la Commission de Gouvernement est tenue de demander l'avis des représentants élus des habitants, lorsqu'il lui paraît nécessaire d'apporter des modifications à la législation en vigueur au 11 novembre 1918.

La question se posant de savoir dans quelle forme cette consultation devait se faire, la Commission, dès qu'elle eut procédé au renouvellement des assemblées locales, décida de s'adresser, pour avoir leur avis sur les nouvelles ordonnances proposées par elle, aux assemblées de cercle ainsi qu'au Conseil municipal de Sarrebruck qui en remplit les fonctions. Cette décision lui permettait d'observer les stipulations du traité et elle était, au surplus, conforme au paragraphe 23 susvisé qui donne le droit à la Commission de prendre l'avis dont il s'agit « dans telle forme qu'elle décidera ».

Mais son attente a été déçue; elle n'a pu, la plupart du temps, obtenir de ces assemblées la collaboration qu'elle leur demandait. Certaines ordonnances fondamentales, telles que celle définissant « l'habitant de la Sarre » et celle portant modification aux lois judiciaires, ont été rejetées par toutes les assemblées; sur d'autres textes, celles-ci se refusaient même à donner un avis quelconque. Si le paragraphe 23 impose à la Commission l'obligation de demander l'avis des représentants élus des habitants, aucun texte ne la contraint à suivre l'avis qui lui est donné ou à attendre indéfiniment celui qu'on lui refuse; ce serait ne donner aucun sens au paragraphe 23 qui spécifie que les modifications dont il s'agit seront « décidées » et « effectuées » par la Commission de Gouvernement et, au surplus, lui dénier les attributions législatives qu'elle tient de ce texte. En droit, les modifications que la Commission juge à propos d'apporter à la législation du bassin ne dépendent donc pas du vote d'une assemblée quelconque, bien que ce vote soit nécessaire.

Dès lors, en présence de la carence des assemblées consultées

ou de leur obstruction, la Commission pouvait passer outre purement et simplement. Mais cette situation devenait intolérable et il convenait d'y mettre fin, car si le traité était respecté dans sa lettre il ne l'était pas dans son esprit.

La solution n'était pas aisée, car ce que réclamaient avec insistance les assemblées, c'était la création d'un Parlement.

Ainsi qu'il vient d'être dit, les modifications qui doivent être apportées à la législation du bassin ne dépendent pas du vote des représentants élus des habitants. Si l'on considère, en outre, que la Commission de Gouvernement est responsable devant le Conseil de la Société des Nations, il n'est pas possible d'admettre qu'elle le soit également devant un Parlement sarrois qui ne tarderait pas à gouverner en son lieu et place, puisqu'il aurait la possibilité de la mettre en minorité et, par suite, de la renverser.

Une semblable opinion ne peut raisonnablement être soutenue, car elle est contraire à la lettre et à l'esprit du traité qui n'a donné des pouvoirs si étendus à la Commission de Gouvernement qu'en raison de la situation spéciale du bassin et en vue du plébiscite de 1935. Une telle éventualité exige en effet que le Gouvernement soit placé au-dessus de toutes les opinions et de tous les partis, subordonner ses décisions au vote d'un Parlement aurait pour conséquence de fausser tout le régime établi par le traité.

La résolution adoptée le 18 mars 1922 (1) et adressée au Conseil de la Société des Nations par différents partis prétendant représenter tous les habitants de la Sarre (2), est particulièrement suggestive :

1° Les signataires demandent la création d'une représentation du peuple dans la Sarre;

2° Ils désirent que l'assemblée à créer soit élue au suffrage égal et secret d'après les principes de la proportionnelle : seraient électeurs tous les habitants de la Sarre âgés de plus de vingt ans et possédant la « *nationalité allemande* »; seraient éligibles les personnes âgées de plus de vingt-cinq ans remplissant ces conditions;

(1) V. J. O. S. D. N., 1922, n° 5, p. 457.

(2) Ces partis sont : le parti démocrate, le parti populiste allemand (groupe social chrétien), le parti populiste libéral, le parti social-démocrate, le parti du centre.



3° Ils exigent que cette assemblée possède dans sa plénitude le droit de participation au gouvernement du pays; les députés jouiraient de l'immunité de juridiction.

Les difficultés pouvant provenir du fait que la Commission de Gouvernement est responsable seulement devant la Société des Nations peuvent être levées de la manière suivante : en cas de divergence entre la Commission de Gouvernement et le Parlement, la Société des Nations évoquerait l'affaire, entendrait les deux parties et trancherait en dernier ressort;

4° Les signataires se fondent sur les paragraphes 19, 23, 26 et 30 de l'Annexe et sur l'esprit démocratique de la Société des Nations en vertu duquel on ne saurait priver de la liberté politique et du droit de régler elle-même sa destinée, une population de 700.000 habitants.

A moins d'une révision du traité, ce qui était peut-être le but recherché par les signataires de la pétition, leurs vœux, énumérés ci-dessus, ne pouvaient être pris en considération par le Conseil de la Société des Nations.

Dans un rapport adopté le 26 mars 1922 par le Conseil de la Société des Nations, M. Wellington Koo, le représentant de la Chine, a en effet formulé son opinion sur la question (1) dans les termes suivants :

La Société des Nations ne pourrait pas permettre à la Commission de Gouvernement de se dessaisir de ses attributions. C'est le devoir de la Société des Nations de veiller à ce que la Commission de Gouvernement soit toujours à même d'exécuter ses fonctions conformément au traité. Il serait donc inadmissible pour la Commission de Gouvernement de constituer, contrairement au traité, un Parlement sarrois devant lequel la Commission serait responsable et qui pourrait empêcher la Commission nommée par le Conseil de la Société des Nations de fonctionner.

Le problème délicat qui se posait devant la Commission de Gouvernement consistait donc à établir une collaboration directe entre elle et la population, sans toutefois se dessaisir de ses pouvoirs. Elle a réussi à le résoudre d'une manière très satisfaisante. Le paragraphe 19 de l'Annexe lui permet en effet de créer « tels organes administratifs et représentatifs qu'elle estimera nécessaires ». Se basant sur ce texte, et en vertu des pouvoirs d'interprétation qui lui sont conférés par le paragraphe 33, elle a pris à la date du 24 mars 1922 une ordon-

(1) *J. O. S. D. N.*, 1922, n° 5, annexe n° 325, p. 413.

nance portant création : 1° d'un conseil consultatif du territoire appelé à donner son avis sur tous les projets qui, par application des paragraphes 23 et 26 (établissement de taxes nouvelles), doivent être soumis pour avis aux représentants élus des habitants; 2° d'un comité d'études, au concours technique duquel la Commission de Gouvernement fera appel toutes les fois qu'elle le jugera utile.

Le Conseil consultatif est composé de 30 membres élus par les habitants du territoire — nous avons vu (1) ce qu'il faut entendre par habitant de la Sarre — sans distinction de sexe, âgés de vingt ans et dans les conditions générales fixées par les règlements électoraux que nous analyserons au chapitre suivant. Sont éligibles les électeurs âgés de vingt-cinq ans qui ne remplissent aucune fonction élective et publique en dehors du bassin et qui en sont originaires. Il était équitable, en effet, de donner des droits spéciaux aux habitants originaires du bassin, car ils sont plus particulièrement intéressés à la bonne gestion des affaires de leur pays.

La durée du mandat des membres du Conseil consultatif est fixée à trois ans; par mesure transitoire, le mandat des membres de la première assemblée devait expirer le 1<sup>er</sup> octobre 1923. Pour des raisons d'opportunité, le mandat de l'assemblée a été prorogé jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1923 (ordonnance du 26 septembre 1923 (2)).

Le Conseil est un organe permanent qui se réunit au moins une fois par trimestre. Ses membres reçoivent une indemnité pour leurs travaux.

Des commissaires du Gouvernement assistent aux séances et sont chargés de présenter et de discuter les ordonnances préparées par la Commission de Gouvernement. Telles sont les seules ressemblances que ce Conseil présente avec une assemblée parlementaire.

L'ordonnance du 24 mars 1922 s'attache, par ailleurs, à fixer nettement, dans les limites du traité, les pouvoirs du Conseil consultatif.

Le président de ce Conseil doit remplir les conditions d'éli-

---

(1) V. *supra*, p. 88.

(2) V. rapport du 1<sup>er</sup> octobre 1923 de la C. de G. au Conseil de la S. D. N. J. O. S. D. N., décembre 1923, p. 1555.

gibilité, mais il est nommé par la Commission de Gouvernement.

L'assemblée ne peut délibérer, sous peine de nullité, sur d'autres objets que ceux qui lui seront soumis par application des paragraphes 23 et 26 de l'Annexe et qui figurent à l'ordre du jour annexé à l'arrêté de convocation pris par le président de la Commission de Gouvernement. Afin de prévenir toute ingérence du Conseil dans le gouvernement, l'ordonnance précitée spécifie que seront nulles toutes délibérations, motions ou résolutions tendant soit directement, soit indirectement, à porter atteinte à l'état de droit créé dans le territoire par le traité ou par les ordonnances subséquentes de la Commission de Gouvernement. La nullité est prononcée par décret du président de la Commission de Gouvernement, la Commission entendue.

Le Conseil consultatif s'occupe donc simplement des modifications aux lois et règlements en vigueur et de l'établissement des nouvelles taxes, mais il n'a rien à voir dans l'administration et dans le gouvernement.

Cependant le budget préparé par la Commission de Gouvernement est communiqué, « à titre d'information », au Conseil consultatif, qui n'a pas le droit de le voter. Mais, de cette façon, la population est mise à même d'apprécier la justification des charges qu'elle est appelée à supporter.

Quant au Comité d'études, l'idée principale qui a présidé à sa constitution est la suivante : la Commission de Gouvernement a pensé que lorsqu'elle apporterait une modification à une loi ou à une taxe, ou même pour d'autres affaires, il pouvait être bon de s'entourer du concours de personnalités honorablement connues dans le bassin de la Sarre auxquelles elle demanderait leur avis sur les projets en préparation avant de les soumettre au Conseil consultatif. Ce n'est pas un avis obligatoire pour la Commission de Gouvernement. Celle-ci a simplement voulu associer à son œuvre administrative différentes personnalités prises dans tous les partis politiques. Le Comité d'études se compose de huit membres nommés pour un an par la Commission de Gouvernement et choisis en raison de leur compétence parmi les personnes âgées de trente ans originaires et habitants du territoire ne remplissant aucune fonction élec-

tive ou publique en dehors du bassin. Le Comité d'études n'a pas d'attributions expressément délimitées, mais la Commission de Gouvernement le convoque quand elle a besoin de ses avis, dont elle tient compte dans une très large mesure. Ce Comité a toujours su se placer au-dessus des partis, sur le terrain du traité, et il a toujours donné des avis utiles. Presque toujours, les ordonnances de la Commission de Gouvernement sont imprégnées des avis de ce Comité et de ses délibérations (1).

Le rôle du Comité d'études peut être comparé, par certains côtés, à celui joué par le Conseil d'Etat, en tant que donneur d'avis. C'est un organe administratif créé par la Commission de Gouvernement, sans qu'elle y fût obligée par le traité. Ce n'est pas un corps élu, mais nommé par la Commission.

Dans sa séance du 26 mars 1922, le Conseil de la Société des Nations a félicité la Commission de Gouvernement en la personne de son président, M. Rault, qui était présent, de l'initiative libérale qu'elle avait prise en vue d'associer plus étroitement la population à son œuvre gouvernementale et administrative. Il a été d'avis que l'ordonnance du 24 mars 1922 était de tous points conforme au traité, puisque ses dispositions ne comportaient, en aucune manière, un dessaisissement des pouvoirs gouvernementaux de la Commission (2).

La Commission de Gouvernement est allée dans les attributions qu'il convenait de donner au Conseil consultatif aussi loin que le traité le lui permettait. L'ordonnance du 24 mars 1922 n'a d'ailleurs été publiée que lorsque le Conseil de la Société des Nations l'eût approuvée en principe.

Elle fut néanmoins violemment attaquée par la presse sarroise et les partis politiques. Ce que l'on voulait, encore une fois, c'était un Parlement. La Commission refusa, avec raison, de modifier son ordonnance.

Les élections qui eurent lieu le 25 juin 1922 ont donné les résultats suivants (3) :

---

(1) Déclaration de M. Rault au Conseil de la S. D. N., séance du 16 juillet 1923, *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 913.

(2) V. le rapport de M. Wellington Koo. *J. O. S. D. N.*, 1922, n° 5, annexe 325, p. 413.

(3) *J. O. S. D. N.*, 1922, n° 8, Rapport de la C. de G. au Conseil de la S. D. N., p. 769 et 770.



|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| Electeurs inscrits .....                                                 | 356.141    |
| Suffrages valables .....                                                 | 193.304    |
| Liste du parti démocratique allemand.....                                | 7.539 voix |
| Association pour la défense des intérêts des locataires.                 | 4.137      |
| Liste du parti social-démocrate.....                                     | 29.207     |
| Liste du parti populaire libéral.....                                    | 24.829     |
| Liste de l'Union de la propriété foncière et de l'agri-<br>culture ..... | 16.063     |
| Liste des victimes de la Guerre.....                                     | 3.030      |
| Liste du parti socialiste indépendant.....                               | 2.715      |
| Liste du parti communiste.....                                           | 14.532     |
| Liste du Centre.....                                                     | 91.252     |

Les sièges ont été ainsi répartis :

|                              |    |                                |   |
|------------------------------|----|--------------------------------|---|
| Parti du Centre.....         | 16 | Union de la propriété foncière |   |
| Parti social-démocrate.....  | 5  | et de l'Agriculture.....       | 2 |
| Parti populaire libéral..... | 4  | Parti communiste.....          | 2 |
|                              |    | Parti démocratique allemand... | 1 |

Une femme a été élue. Au point de vue des professions, les membres du Conseil consultatif se répartissent de la manière suivante :

|                               |   |                       |   |
|-------------------------------|---|-----------------------|---|
| Secrétaires de syndicats..... | 6 | Ouvriers .....        | 2 |
| Avocats .....                 | 4 | Ecclesiastique .....  | 1 |
| Artisans .....                | 3 | Instituteur .....     | 1 |
| Agriculteurs .....            | 3 | Négociant .....       | 1 |
| Industriels .....             | 2 | Agent d'affaires..... | 1 |
| Journalistes .....            | 2 | Architecte .....      | 1 |
| Employés de bureau.....       | 2 | Sans profession.....  | 1 |

Le 27 janvier 1924 ont eu lieu les nouvelles élections (1).

Sept listes ont été déposées; cinq d'entre elles ont été présentées par des partis politiques, les deux autres par des groupements professionnels ou économiques.

I. *Listes politiques* : 1° liste du parti socialiste unifié; 2° liste du parti communiste; 3° liste des nationalistes allemands; 4° liste de l'union populaire sarroise-allemande (libéraux et démocrates); 5° liste du parti du centre.

II. *Listes des groupements professionnels économiques* : 6° liste de l'association allemande des propriétaires et paysans; 7° liste de l'union sarroise.

Les élections se sont déroulées dans le calme le plus complet. La participation au vote a été plus nombreuse que lors de toutes les élections qui ont eu lieu depuis l'armistice dans le

(1) V. Rapport de la C. de G. au Conseil de la S. D. N., du 31 mars 1924.

territoire. Dans les agglomérations urbaines la moyenne des votants a été plus forte cependant que dans les communes rurales. Elle a atteint près de 70 % des électeurs inscrits pour l'ensemble du territoire. Alors qu'aux premières élections le nombre en avait été de 193.304, en 1924 il s'est élevé à 255.659.

Le nombre des suffrages exprimés, qui s'est élevé à 7.590.411, s'est réparti comme suit entre les différents partis en présence :

|                  |           |           |                  |           |           |
|------------------|-----------|-----------|------------------|-----------|-----------|
| Socialistes..... | 1.398.949 | suffrages | Nationalistes .. | 91.631    | suffrages |
| Communistes ..   | 1.207.211 | —         | Libéraux .....   | 1.127.258 | —         |
| Association des  |           |           | Centre .....     | 3.246.511 | —         |
| propriétaires .  | 311.722   | —         | Union sarroise.  | 207.129   | —         |

Le quotient était de 244.852, la répartition des 30 sièges a donné comme résultats :

|                      |                |                |                |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|
| Socialistes .....    | 6 sièges (+ 1) | Libéraux ..... | 4 sièges (— 1) |
| Communistes .....    | 5 — (+ 3)      | Centre .....   | 14 — (— 2)     |
| Association des pro- |                |                |                |
| priétaires .....     | 1 — (— 1)      |                |                |

La partie prussienne du territoire a 27 sièges et la partie bavaroise 3 (au lieu de 26 et 4); 19 anciens membres du précédent Conseil consultatif ont été réélus.

Les membres du Conseil consultatif se répartissent d'après leur profession de la manière suivante :

|                            |         |                         |   |
|----------------------------|---------|-------------------------|---|
| Secrétaires de syndicat... | 7 (+ 3) | Cheminots .....         | 2 |
| Cultivateurs .....         | 4       | Employés de bureau..... | 2 |
| Ouvriers d'usine.....      | 3       | Artisan .....           | 1 |
| Avocats .....              | 2 (— 2) | Journaliste .....       | 1 |
| Industriels .....          | 2       | Ecclesiastique .....    | 1 |
| Ouvriers mineurs.....      | 2       | Sans profession.....    | 1 |
| Instituteurs .....         | 2       |                         |   |

La première session, ouverte le 18 juillet 1922, fut assez orageuse. Le président donna lecture d'un message (1) de la Commission de Gouvernement rappelant aux représentants que le Conseil ne peut délibérer que sur les questions portées à l'ordre du jour et citant les termes de la décision du Conseil de la Société des Nations rappelée d'autre part. La Commission leur faisait connaître, en outre, qu'elle entendait appliquer, dans un esprit très libéral, l'ordonnance du 24 mars 1922 et les assurait qu'elle aurait à cœur d'examiner avec considération l'opinion qu'ils exprimeraient sur les projets qui leur seraient soumis.

Aussitôt après cette lecture, un membre du parti du centre

(1) V. le texte J. O. S. D. N., 1922, n° 9, p. 1045.

(catholique et pangermaniste) réussit, avec l'approbation des chefs des autres partis représentés, et bien que l'ordre du jour ne portât que la seule discussion du message, à faire une déclaration (1) nettement dirigée contre la France et la Commission de Gouvernement. L'orateur protestait également contre l'ordonnance du 24 mars, il demandait le droit d'interpellation, d'initiative et l'immunité pour les membres du Conseil. Il s'élevait contre la nomination du président de la séance et revendiquait pour lui et ses collègues le droit de le nommer.

Ainsi, dès le premier jour, les représentants élus en vertu d'une ordonnance s'attachaient à en violer une disposition essentielle. Le côté dangereux de la réforme est apparu nettement. Le Conseil consultatif a cherché et cherchera à s'ingérer dans l'exercice du gouvernement, en élargissant le rôle qui lui est dévolu et en s'arrogeant le droit d'initiative et d'interpellation.

Aussi la Commission doit-elle se montrer vigilante; forte de l'approbation donnée par le Conseil à l'ordonnance du 24 mars, elle a le devoir de veiller à la stricte application du traité.

Le règlement intérieur a été adopté le 21 octobre 1922 par la Commission de Gouvernement et publié au *Journal Officiel* de la Commission de Gouvernement (n° 211 du 11 novembre suivant).

Le règlement avait été au préalable soumis au Comité consultatif. La Commission a tenu compte des vœux formulés dans les limites du traité, elle a repoussé ceux qui tendaient à élargir le rôle du Conseil (2).

b) *Procédure et confection des lois.* — L'initiative appartient à la Commission de Gouvernement seule. Le Conseil consultatif a pris l'habitude de lui adresser des motions ayant trait à la législation. Sans reconnaître au Conseil le droit d'initiative que suggère ces motions, la Commission de Gouvernement les fait étudier et s'en inspire pour la rédaction des ordonnances si elles lui paraissent devoir être retenues.

---

(1) V. le texte *J. O. S. D. N.*, 1922, n° 9, p. 1046, 1047 et *Saarbrücker Zeitung*, n° 190, 20 juillet 1922.

(2) V. *J. O. S. D. N.*, janvier 1923, rapport de la C. de G. au Conseil de la S. D. N. du 16 décembre 1922, p. 90-91.

L'ordonnance préparée est soumise au Comité d'études, puis au Conseil consultatif.

L'avis du Conseil consultatif doit être obligatoirement demandé. Mais la Commission n'est nullement tenue, nous l'avons vu, de suivre l'avis qui lui est donné.

En cas d'urgence et dans des circonstances exceptionnelles, la Commission de Gouvernement a le droit de promulguer une ordonnance sans la soumettre préalablement au Conseil consultatif. Mais, bien entendu, l'ordonnance doit être soumise au Conseil consultatif à sa plus prochaine session.

Le Conseil de la Société des Nations a admis ce point de vue développé par M. Rault à la première séance du 6 juillet 1923 (1), au cours de laquelle a été discutée la légalité de l'ordonnance du 7 mars relative au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, promulguée d'urgence, pendant la grève des mineurs, par la Commission de Gouvernement, sans consultation du Conseil consultatif, ni même du Comité d'études.

En exposant au Conseil de la Société des Nations les raisons qui avaient motivé cette mise en vigueur immédiate (2), le président a fait savoir que l'ordonnance dont il s'agit avait été déférée par les intéressés à la Cour supérieure administrative, laquelle est composée, ainsi que nous le verrons plus loin, de quatre magistrats allemands et de trois directeurs de l'Administration centrale, pris parmi les chefs de service, dont deux sont Allemands. La Cour a établi de la façon la plus complète le droit qu'avait la Commission de Gouvernement de prendre cette ordonnance et de le prendre d'urgence. La Commission n'a nullement violé le traité ni les lois du territoire (3).

Il en avait d'ailleurs été ainsi précédemment pour la promulgation d'ordonnances financières modifiant le taux des impôts sur la proposition de M. Waugh, membre canadien.

Il s'est établi, à cet égard, une jurisprudence selon laquelle la Commission de Gouvernement se reconnaît le droit de publier de telles ordonnances sans les soumettre au Conseil consul-

---

(1) *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 918 et suivantes.

(2) *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 918. V. aussi *J. O. S. D. N.*, juillet 1923. Rapport de la C. de G. au Conseil de la S. D. N., p. 740.

(3) *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 918. V. les deux jugements publiés par le journal sarrois *Saarbrücker Zeitung* du 24 juin 1923.



tatif quand elles modifient légèrement des ordonnances anciennes (1).

Enfin, dans la séance susvisée, M. Rault a déclaré (2) qu'il est de jurisprudence ordinaire et constante de consulter le Conseil consultatif pour l'établissement d'une loi, mais non pour un amendement à y introduire, lorsque cette loi est modifiée de manière non pas à l'aggraver, mais au contraire à la modérer. C'est ainsi que la Commission de Gouvernement a considéré qu'ayant déjà consulté le Comité d'études et le Conseil consultatif sur l'ordonnance du 7 mars 1923, il était inutile de revenir devant le Conseil consultatif pour l'ordonnance du 18 juin suivant qui a modifié la précédente ordonnance.

Ces pratiques nous paraissent conformes à l'esprit, sinon à la lettre du traité.

Il est également dans l'esprit du traité que les nouvelles lois soient inspirées de la législation allemande, de façon à ne pas heurter les habitudes des habitants. C'est la règle que suit généralement la Commission de Gouvernement : elle n'a guère introduit en Sarre de lois spéciales que lorsque les circonstances l'y ont obligé. Il en a été ainsi pour les lois financières, comme nous le verrons plus loin, pour la raison que les nouvelles dispositions allemandes dans l'objet avaient donné de mauvais résultats et qu'en outre, faites pour un grand pays, elles ne pouvaient, sans inconvénients, être introduites dans le bassin eu égard à son peu d'étendue et à son caractère exclusivement industriel.

## § 2 — Attributions exécutives

En vertu des dispositions du traité que nous avons rappelées plus haut (3), la Commission de Gouvernement possède sur le territoire de la Sarre le pouvoir exécutif dans toute sa plénitude.

Par ailleurs, le paragraphe 18 de l'Annexe porte que le président remplira les fonctions d'agent exécutif de la Commission. Comment pouvait-on comprendre cette attribution spéciale d'agent exécutif de la Commission?

(1) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 925.

(2) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 921.

(3) V. *supra*, p. 111.

M. Rault, répondant, à la séance du 6 juillet 1923 du Conseil de la Société des Nations, à une question de Lord Robert Cecil, a fait sur ce point les déclarations suivantes (1) :

Lorsque la Commission est arrivée en Sarre en 1920, elle s'est trouvée en présence de deux théories : on pouvait dire que le Président, étant agent exécutif de la Commission, centraliserait, entre ses mains, tous les pouvoirs d'administration ; mais on pouvait dire aussi que la Commission de Gouvernement, pour administrer la Sarre, dans l'esprit du traité de Paix, devait répartir entre ses membres les différentes attributions gouvernementales. C'est à cette dernière solution que la Commission s'est arrêtée.

Dès la première séance de la Commission de Gouvernement, M. Rault a développé sa thèse que la Commission devait répartir entre ses membres toutes les attributions gouvernementales et il a été convenu que chaque membre aurait des attributions définies et que, dans cet ordre d'idées, il aurait sa liberté complète d'action.

Voici la façon dont les attributions ont été réparties dans cette séance :

Le membre français de la Commission de Gouvernement, qui était en même temps Président, devait avoir forcément les Affaires Etrangères, mais on lui a donné aussi, sur sa demande expresse, l'Intérieur et la Sûreté Générale, laquelle est une attribution dépendant directement de celles de l'Intérieur. On lui a donné également le Commerce, l'Industrie et le Travail et, subsidiairement, il a eu et il a encore les assurances sociales. Le membre belge a été chargé des Travaux Publics, chemins de fer et P. T. T. Le commissaire danois a été chargé de l'Instruction Publique, des Cultes et de la Justice.

A ce moment, le commissaire canadien, M. Waugh, n'était pas encore arrivé et on a donné au membre sarrois de la Commission les finances, en réservant au membre canadien le ravitaillement et les œuvres d'hygiène et d'assistance publique.

Ultérieurement, le membre sarrois a demandé à permuter d'attributions avec le membre canadien, et M. Waugh a été, à son arrivée en Sarre, chargé des finances et du ravitaillement, dernière attribution pour laquelle il paraissait notamment qualifié. Quant au membre sarrois, il a été alors chargé de l'agriculture et des œuvres d'hygiène et d'assistance publique et sociale.

Les attributions des commissaires sont strictement respectées : chacun est maître absolu dans son petit ministère. Il n'est fait de réserves que pour les questions de nomination de quelques hauts fonctionnaires supérieurs qui sont effectuées, soit par le Membre de la Commission, soit décidées en Commission.

Il serait sans intérêt, devant le fait accompli, d'examiner si le parti auquel M. Rault s'est arrêté est celui qui correspond le mieux au texte. Il appartenait d'ailleurs à la Commission elle-même, en vertu du paragraphe 33 de l'Annexe, d'interpréter souverainement les dispositions du paragraphe 17. Au surplus, dans les instructions (2) du Conseil de la Société des

(1) *I. O. S. D. N.*, août 1923, p. 909 et suiv. P. V. de la séance du 6 juillet 1923.

(2) Annexe à la résolution du 13 février 1920, *J. O. S. D. N.*, mars 1920, annexe, p. 51.

Nations, s'il est rappelé au paragraphe IV que le président est l'agent exécutif de la Commission, il y est spécifié que la Commission fixera elle-même ses règles de procédure.

Ainsi le pouvoir exécutif appartient à la Commission de Gouvernement dont les membres gouvernent collectivement. C'est le système de la collégiabilité qui existe en Suisse, alors que partout ailleurs le pouvoir exécutif est attribué à un seul homme.

Le président, en tant qu'agent exécutif de la Commission de Gouvernement, est chargé, d'une manière générale, d'assurer l'exécution des décisions de la Commission.

A cet effet, il prend au nom de celle-ci une ordonnance qui a force de loi, mais dans cette ordonnance il peut autoriser son collègue compétent à prendre tous règlements en vue de son application. La promulgation d'ordonnances résulte de leur insertion au *Journal Officiel* de la Commission de Gouvernement (amsblatt) édité à Sarrebrück (1). A moins de dispositions contraires, l'ordonnance est exécutoire un jour franc après son insertion au *Journal Officiel*.

Il est fait exception pour les lois douanières françaises qui, ainsi que nous le verrons plus loin, sont applicables de plein droit en Sarre, sans l'intervention du président de la Commission de Gouvernement.

Quant au pouvoir réglementaire, il peut être exercé par chacun des membres de la Commission de Gouvernement.

Les actes du président sont des décrets ou des arrêtés.

Le décret est pris par le président en qualité d'agent exécutif de la Commission de Gouvernement, il traite d'affaires importantes qui ne rentrent pas nécessairement dans les attributions particulières du président. Dans ce cas, le décret doit être pris sur avis du commissaire compétent. Dans la majorité des cas, il n'est soumis que pour ordre à la Commission de Gouvernement. Mais, lorsqu'il a pour but d'assurer l'exécution d'une ordonnance importante, il doit être pris « en Commission de Gouvernement ».

C'est ainsi que l'ordonnance du 24 mars 1922, portant créa-

---

(1) Le *J. O. de la C. de G.* est envoyé au secrétariat de la S. D. N.; il a été décidé qu'il serait envoyé à tous les Gouvernements représentés au Conseil de la S. D. N. (1<sup>re</sup> séance du 6 juillet 1923, *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 922).

tion du Conseil consultatif et du Comité d'études, spécifie en son article 8 que la nullité des délibérations du Conseil consultatif sera prononcée par décret pris en Commission de Gouvernement.

De même la nomination des membres du Comité d'études (art. 11) et celle de son président (art. 13) est faite par décret pris dans la même forme.

Au contraire, l'article 16 dispose que « des décrets ultérieurs détermineront les conditions d'application de la présente ordonnance, notamment en ce qui concerne la confection des listes électorales, la date de convocation des électeurs et le règlement intérieur du Conseil consultatif et du Comité d'études ». Les décrets dont il s'agit sont des décrets simples, qui ne doivent pas être pris en Commission de Gouvernement.

Le président prend des arrêtés pour régler les affaires intéressant uniquement son département et qu'il n'est pas nécessaire de soumettre à la Commission de Gouvernement, en raison de leur importance relative, ou lorsque cette procédure est imposée par l'ordonnance. Nous citerons, par exemple, l'article 10 de l'ordonnance du 24 mars susvisée qui dispose que le Conseil consultatif sera convoqué par le président de la Commission de Gouvernement par voie d'arrêté.

Quant aux autres membres de la Commission de Gouvernement, ils procèdent par voie d'arrêtés dans les mêmes conditions que le président et lorsqu'ils ont reçu de ce dernier délégation à cet effet dans l'ordonnance.

Enfin, comme les actes d'administration, c'est-à-dire l'organisation et la direction des services, feront l'objet d'une étude spéciale, il suffira de noter ici qu'à cet égard, les membres de la Commission de Gouvernement se comportent comme de véritables ministres.

### § 3 — Nomination aux emplois publics

En vertu du paragraphe 19 de l'Annexe, les fonctionnaires sont nommés et révoqués par la Commission de Gouvernement.

Les nominations et révocations sont faites, dans chaque département, par le membre compétent de la Commission de Gouvernement, sauf, ainsi qu'il a été dit plus haut (1), quand

---

(1) V. *supra*, p. 54.

il s'agit de fonctionnaires supérieurs. Bien entendu, ce choix n'est pas toujours libre, il doit être satisfaisant aux conditions de capacité requises par les lois spéciales.

La Commission de Gouvernement a élaboré un statut qui donne toutes les garanties aux fonctionnaires. En raison de son importance, la question des fonctionnaires fera plus loin l'objet d'une étude spéciale.

#### § 4 — Protection des personnes et des biens sur le Territoire de la Sarre

Les gouvernements ordinaires ont mission d'assurer l'ordre et la tranquillité au dedans, la sécurité et la défense au dehors. C'est pourquoi le chef du pouvoir exécutif dispose (1) toujours de la force armée.

En ce qui concerne le territoire de la Sarre, la situation est différente.

Les alinéas 1 et 2 du paragraphe 30 de l'Annexe spécifient qu'il n'y aura sur le territoire aucun service militaire obligatoire ou volontaire, que la construction des fortifications y est interdite et que seule une gendarmerie locale y sera organisée pour le maintien de l'ordre.

Il s'ensuit que, bien qu'elle soit substituée au Gouvernement du Reich, la Commission de Gouvernement n'est pas chargée d'assurer la sécurité et la défense au dehors, puisqu'elle n'en a pas les moyens.

Cela paraît bien inutile d'ailleurs, car le territoire de la Sarre est confié à la Société des Nations, et il se trouve placé, par cela même, sous la protection des Puissances qui composent la Société.

L'éventualité d'une agression est donc bien improbable. Mais, si par extraordinaire elle se produisait, la France, propriétaire des mines aurait le droit, semble-t-il, de défendre ses biens.

Il est évident également que la Commission de Gouvernement n'a pas le droit de déclarer la guerre.

En revanche, il lui appartient de pourvoir, en toutes circonstances, à la protection des personnes et des biens sur le territoire de la Sarre (§ 30, alinéa 3, de l'Annexe).

---

(1) Sur la différence entre la disposition et la réquisition de la force armée, v. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*. Paris, 1911, t. II, p. 435.



C'est, nous l'avons vu (1), une des principales obligations du « trustee ». Le soin confié à la Commission de Gouvernement, déléguée du « trustee », de maintenir l'ordre dans le territoire de la Sarre est de la plus haute importance. La Commission de Gouvernement doit, à cet égard, agir dans l'intérêt des « celui que trust », c'est-à-dire des habitants et de la France propriétaire des mines.

Mais, pour rendre la Commission responsable de l'ordre, il fallait lui donner les moyens de l'assurer. Or, lorsqu'elle est entrée en fonctions, il n'y avait que quelques gendarmes en exercice, l'ordre était, en fait, maintenu par les troupes françaises d'occupation. Ce point n'a pas échappé au Conseil de la Société des Nations qui, dans sa séance du 13 février 1920, a adopté les conclusions suivantes du rapport de M. Caclamanos (2) :

Il lui (la Commission de Gouvernement) appartiendra, aux termes du § 30, de pourvoir, en toutes circonstances, à la protection des personnes et des biens sur le territoire de la Sarre. Il en résulte qu'elle (la Commission de Gouvernement) aura la faculté de demander le maintien ou le retour de tout ou partie des troupes appelées à assurer l'ordre si besoin est jusqu'à la constitution d'une gendarmerie sarroise prévue par le § 30 susvisé.

La Commission de Gouvernement se tourna vers la France et lui demanda le maintien des troupes françaises en Sarre. La France, propriétaire des mines, ne pouvait s'y refuser. Elle laissa donc ses troupes en Sarre et prit même à sa charge tous les frais y afférents (ce que beaucoup ignorent ou feignent d'ignorer).

La question de la légalité de la présence des troupes françaises en Sarre étant très délicate, nous lui consacrerons une étude spéciale lorsque nous étudierons l'organisation de la force publique. Pour le moment, nous nous bornerons aux généralités.

Ce sont des troupes de garnison qui ne dépendent pas de l'armée du Rhin, mais directement du ministre de la Guerre français. Elles se trouvent dans la situation des troupes de garnison stationnées dans les villes de France. Elles sont complètement indépendantes de la Commission de Gouvernement, et même du président de cette Commission qui n'a absolument

---

(1) V. *supra*, p. 54.

(2) V. J. O. S. D. N., mars 1920, p. 47.

aucun rapport avec les troupes sauf, bien entendu, des relations de courtoisie (1).

Mais ces troupes sont, en vertu de leurs instructions, en cas de troubles ou de grèves, à la disposition du président de la Commission de Gouvernement, en tant que ministre de l'Intérieur. En cette qualité, chargé de l'ordre public, le président prescrit expressément au général commandant les troupes ce qu'il doit faire. Celui-ci n'a qu'à obéir. Il ne peut aller plus loin que les instructions qu'il reçoit du président de la Commission (1).

Ces troupes peuvent même, dans une certaine mesure, en vertu d'une délégation qui a été donnée aux landrâte et aux bourgmestres, obéir à l'ordre d'un bourgmestre, s'il y a un danger immédiat. Il y a, en effet, dans la loi allemande, un droit de requérir la force publique. Il a été usé de ce droit dans la grève des mineurs de février 1923.

Le Gouvernement français a également mis à la disposition de la Commission de Gouvernement la gendarmerie française qui était en garnison dans la Sarre. Elle dépend directement de la Commission de Gouvernement et elle a essentiellement pour rôle la répression de toutes les infractions commises par les militaires des troupes de garnison. Nous reviendrons plus loin sur cette question qui est également très délicate du point de vue juridique.

En résumé, la Commission de Gouvernement peut disposer de la police sarroise, de la gendarmerie et des troupes françaises, pour assurer l'ordre dans le territoire de la Sarre.

Les événements ont montré qu'un tel déploiement de forces pour un si petit territoire n'avait cependant rien d'exagéré. La dernière grève des mineurs a même nécessité le renforcement des troupes françaises.

C'est que si le territoire de la Sarre est petit, il est ouvert par toutes ses frontières aux influences étrangères; par ailleurs il est, nous l'avons vu, dans une situation politique qui ne répond pas à l'ordre normal. Il en résulte des difficultés très grandes pour la Commission de Gouvernement de remplir les

---

(1) 1<sup>re</sup> séance du Conseil de la S. D. N. du 6 juillet 1923, Déclaration de M. Rault, J. O. S. D. N. (août 1923, p. 915).

devoirs de sa charge, notamment ceux prévus par le paragraphe 30. Pendant la troisième assemblée, au cours de la septième séance plénière de la Société des Nations, tenue le 8 septembre 1922, Lord Balfour priait ses collègues (1) « d'avoir sans cesse à l'esprit que les principales difficultés dans la Sarre sont dues à ce fait que, tout naturellement, fatalement, la propagande la plus active et la plus violente se donne libre carrière dans ce district pour que l'année où le plébiscite aura lieu, ce plébiscite se fasse dans le sens indiqué par ses infatigables propagandistes ».

Cette situation, déjà difficile en temps normal, devient extrêmement délicate en temps de grève. Il est cependant du devoir de la Commission de Gouvernement de prévenir tous les faits susceptibles de troubler l'ordre dans le territoire.

C'est dans ce but que, pendant la grève des mineurs, elle a pris l'ordonnance provisoire du 7 mars 1923 (2). Cette ordonnance édictait des mesures en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publics menacés par les agissements de sociétés allemandes qui s'étaient infiltrées dans le bassin.

Cette ordonnance n'a pas donné lieu de la part du Reich à ses protestations habituelles, car elle était inspirée de la loi d'Empire du 21 juillet 1922 sur la protection de la République allemande, laquelle loi aurait été applicable depuis cette date dans la Sarre, si le territoire n'avait été séparé du Reich.

Mais elle a soulevé de vives polémiques dans les journaux.

A la demande de M. Branting, le délégué de la Suède, le Conseil de la Société des Nations s'en est occupé le 23 avril 1923. Après avoir entendu les explications de M. Rault (3), le Conseil a approuvé l'ordonnance en question. Mais celle-ci ayant été suivie d'une ordonnance également provisoire du 2 mai sur les postes de grèves (4), un débat très vif s'engagea à la Chambre des Communes (5) à la suite duquel le Gouvernement anglais proposa de faire une enquête sur l'administra-

(1) *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 866.

(2) V. le texte au *J. O. S. D. N.*, avril 1923, p. 420 et Doc. du Conseil, C. 200. M. 118. 1923. I. V. le rapport de la C. de G. au Conseil de la S. D. N. du 20 juin 1923. *J. O. S. D. N.*, juillet 1923, p. 740.

(3) V. *J. O. S. D. N.*, juin 1923, p. 595, 598.

(4) V. *J. O. C. de G.* du 2 mai 1923, et rapport C. de G. au Conseil de la S. D. N. du 20 juin 1923. *J. O. S. D. N.*, juillet 1923, p. 738.

(5) V. le *Times* du 10 mai 1923.

tion de la Commission de Gouvernement. La question occupa, pendant de longues séances, du 3 au 7 juillet 1923 (1), le Conseil de la Société des Nations qui, finalement, en une résolution du 7 juillet 1923 adoptée à l'unanimité, assura la Commission de Gouvernement de son plein appui dans l'accomplissement de sa mission (2).

Nous avons vu plus haut (3) que l'ordonnance du 7 mars 1923, ainsi que l'ordonnance subséquente du 18 juin 1923 qui l'a remplacée, étaient inattaquables du point de vue juridique. Nous nous bornerons à faire cette constatation sans examiner le point de vue politique — ce qui nous ferait sortir des limites que nous nous sommes tracées — qui paraît cependant avoir été le seul mobile de cette offensive brusquée contre la Commission de Gouvernement et en particulier contre le membre français (4).

#### § 5 — Déclaration de l'état de siège — Expulsion d'étrangers

Les lois allemandes maintenues dans le bassin par le traité, notamment la loi prussienne du 4 juin 1851, permettent, en cas de troubles nécessitant l'état de siège, la transmission par l'autorité civile de ses pouvoirs à l'autorité militaire, laquelle a la charge de sauvegarder l'ordre public. La Commission de Gouvernement a déclaré l'état de siège, une seule fois, en août 1920, au cours de la grève des fonctionnaires dont nous parlerons plus loin. Elle s'est bornée, en la circonstance, à confier la police au général commandant les troupes françaises en garnison dans le territoire. Le général s'est tenu en rapports constants avec le président de la Commission; de son côté, celui-ci lui a laissé une complète liberté pour assurer l'ordre par les moyens à sa convenance. Le général a cru devoir prendre des arrêtés d'expulsion contre des pangermanistes notoires, presque tous Allemands étrangers au bassin, et qu'il considérait comme susceptibles d'entretenir l'agitation. Il a interdit les réunions publiques et les attroupements et rétabli

(1) V. *J. O. S. D. N.*, août 1923.

(2) V. *id.*, p. 930.

(3) V. *supra*, p. 125.

(4) C'est à la suite de ces incidents que M. Waugh, membre canadien, non d'accord avec ses collègues, a donné sa démission.

la censure. Grâce à ces mesures, il n'y a pas eu de troubles sur le territoire (1).

L'Allemagne, qui, semble-t-il, est responsable de cette grève, n'a cependant pas manqué d'élever une protestation énergique auprès du Conseil de la Société des Nations.

Dans une lettre du 31 mars 1921, le Gouvernement allemand s'élevait contre ces expulsions effectuées par les autorités militaires françaises (2).

Du point de vue juridique, il se fondait sur les considérations suivantes (3) :

1° Les expulsions ne peuvent se justifier en droit, car elles sont contraires à la loi en vigueur qui garantit la liberté de mouvement et de résidence;

2° L'état de siège lui-même ne peut justifier l'expulsion;

3° La remise des pouvoirs exécutifs à un général français est incompatible avec les stipulations du traité qui confient uniquement à une gendarmerie locale le soin de maintenir l'ordre;

4° Les expulsions sont contraires au devoir assumé par la Commission de Gouvernement de protéger la population et ses libertés telles que les garantit le traité de paix.

Il n'est pas douteux que le Reich n'ait raison en ce qui concerne les habitants de la Sarre; on ne conçoit pas, en effet, qu'ils puissent être expulsés de leur pays. Ce principe a été rappelé plus tard par l'ordonnance du 15 juin 1921 définissant la qualité d'habitant de la Sarre que nous avons déjà étudiée. L'article 6 de cette ordonnance dispose, en effet, que les habitants du territoire de la Sarre « ne pourront désormais être l'objet de mesures d'expulsion hors de ce territoire ». Les mesures prises contre ces gens ont d'ailleurs été rapportées dès la fin de la grève. Mais, en revanche, on ne saurait admettre la thèse du Reich en ce qui concerne les Allemands qui ne sont pas habitants de la Sarre. Ce sont des étrangers, ainsi que nous l'avons déjà vu en étudiant la condition juridique du territoire. Comme tels ils peuvent être expulsés du territoire par l'autorité quelle qu'elle soit chargée de la police. L'article 6

(1) Rapport de la C. de G. au Conseil de la S. D. N. du 25 octobre 1920, *J. O. S. D. N.*, novembre-décembre 1920, p. 650.

(2) *V. J. O. S. D. N.*, septembre 1921, p. 686, 687.

(3) *V. id.*, p. 686.



de l'ordonnance susvisée a d'ailleurs avec raison défini leur condition juridique : « Toute personne qui réside dans le territoire de la Sarre et qui ne jouit pas de la qualité d'habitant du territoire de la Sarre, sera, au regard des lois et règlements en vigueur, considérée comme étrangère à ce territoire. »

Quant au troisième argument, il ne nous paraît pas fondé. Non seulement le général français n'a reçu que des pouvoirs de police, mais encore, ainsi que nous le verrons plus loin, la présence des troupes françaises en Sarre n'est nullement incompatible avec les dispositions du traité. D'ailleurs, il appartient à la Commission de Gouvernement, en vertu du paragraphe 30, d'assurer la protection des personnes et des biens sur le territoire comme elle l'entend.

Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil de la Société des Nations, et qui a été adopté par celui-ci le 20 juin 1921 (1), M. Wellington Koo, le délégué de la Chine, rappelait « que la Commission de Gouvernement doit avoir des pouvoirs discrétionnaires lui permettant de prendre, en cas d'urgence, toutes mesures nécessaires pour préserver les personnes et les biens des habitants ».

#### § 6 — Exercice du droit de grâce

En sa qualité d'agent exécutif de la Commission de Gouvernement, le président a, selon la législation allemande en vigueur sur le territoire, l'exercice du droit de grâce.

Toutefois, ce droit ne peut s'exercer que sur des faits postérieurs à la mise en vigueur du traité. C'est ainsi que le président n'a pas à connaître des condamnations prononcées par les tribunaux d'exception pendant la période d'occupation militaire. Ces jugements ont, en effet, été rendus au nom du peuple français; dès lors, il appartient au Président de la République française de prendre des mesures gracieuses à l'égard des condamnés. Le Président de la République a usé largement de ce droit, toutes les fois que les circonstances le lui ont permis.

#### § 7 — Rapports avec les puissances étrangères

On pourrait soutenir qu'en vertu de l'article 49 du traité, l'Allemagne ayant renoncé au gouvernement du territoire de la Sarre en faveur de la Société des Nations, il n'appartient

---

(1) V. J. O. S. D. N., septembre 1921, p. 687.

qu'à celle-ci d'avoir des rapports avec les gouvernements étrangers.

Mais, en vertu des paragraphes 16 et 19 de l'Annexe, ces pouvoirs de gouvernement sont confiés à la Commission de Gouvernement.

De ces deux dispositions, ainsi que de celle du paragraphe 21 de l'Annexe, qui remet expressément entre les mains de la Commission de Gouvernement le pouvoir de représenter, à l'étranger, les intérêts des habitants de la Sarre, on conclut qu'il appartient à la Commission de Gouvernement d'entrer directement en relations avec les Puissances étrangères. Evidemment, un gouvernement étranger quelconque peut toujours s'adresser d'abord au Conseil de la Société des Nations ou au secrétariat, mais ces deux organes ne nous paraissent pas être des intermédiaires obligés entre ce gouvernement et la Commission de Gouvernement.

Nous ajouterons qu'en sa qualité de ministre des Affaires étrangères et d'agent exécutif de la Commission de Gouvernement, le président nous paraît être le représentant général du territoire de la Sarre vis-à-vis des gouvernements étrangers avec lesquels il communique au nom de la Commission de Gouvernement.

La question de la correspondance du président avec les gouvernements étrangers a été discutée par le Conseil de la Société des Nations au cours de sa séance du 6 juillet 1923 (1).

Répondant à une question de Lord Robert Cecil, M. Rault a fait, au sujet de cette correspondance, les déclarations suivantes, reproduites dans le procès-verbal de ladite séance (1) :

Cette correspondance est communiquée aux autres membres de la Commission selon leurs attributions, et, très souvent, elle est communiquée à la Commission de Gouvernement tout entière. Par exemple, son collègue des Travaux publics et des Chemins de fer a des relations directes et forcées, aussi bien avec l'Allemagne qu'avec la France. Ce sont ses lettres mêmes, rédigées par lui, que M. Rault envoie. Et toutes les fois qu'il y a une décision à prendre par la Commission de Gouvernement, la correspondance même est communiquée à la Commission.

... Le membre français de la Commission de Gouvernement peut, sur certaines questions, par exemple, l'impôt sur le charbon ou l'application du régime douanier, avoir des observations à faire au Gouvernement français;

(1) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 914.

il peut entrer en discussion avec lui. Il n'est pas possible, dans l'intérêt général même, que ces lettres soient communiquées.

Tout ce qui est adressé au Président de la Commission, en tant que Président, peut être communiqué à la Commission de Gouvernement. Il n'en est pas de même pour ce qui peut être adressé par la France au membre français de la Commission de Gouvernement. Il estime que les lettres écrites par un gouvernement au représentant de sa nationalité à titre non officiel n'ont pas à être communiquées.

Si une décision doit être prise, il est incontestable que la communication de la correspondance officielle doit être faite. Il lui arrive très souvent, aussi bien en ce qui concerne l'Allemagne que la France, de dire qu'il a reçu telle communication, et la Commission en discute. C'est l'usage...

## A — RAPPORTS DIPLOMATIQUES

### a) REPRÉSENTATION DES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS DANS LE TERRITOIRE DE LA SARRE

Les Puissances étrangères ne sont pas représentées dans le bassin. Cette question ne pourra guère se poser d'ailleurs que lorsque sera réglé le sort définitif du territoire. Pour l'instant, cela paraît inutile puisque les Puissances sont représentées à la Société des Nations.

La Commission de Gouvernement a autorisé à exercer leurs fonctions en Sarre, le consul de Pologne à Strasbourg, le consul de Belgique à cette même résidence, le consul d'Angleterre à Cologne, le consul d'Italie à Nancy, le consul du Japon à Lyon, le consul de Norvège à Paris.

La France n'a pas jugé utile d'avoir un consul en Sarre. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons vu, la plupart des Français qui résident en Sarre sont des « habitants de la Sarre », ils n'ont donc pas besoin d'être protégés.

Quant aux formalités administratives exigées par les règlements français, telles que légalisation de signatures de fonctionnaires étrangers, elles sont remplies en Sarre par un fonctionnaire français des mines domaniales habilité à cet effet par le Gouvernement français.

### b) REPRÉSENTATION DU TERRITOIRE DE LA SARRE A L'ÉTRANGER

*L'ordonnance du 7 juillet 1920*

En raison du chiffre modeste de la population du territoire et de la médiocrité des ressources dont elle disposait, la Com-

mission de Gouvernement ne pouvait songer à créer un corps diplomatique et consulaire sarrois.

Par ailleurs, le paragraphe 21 de l'Annexe dispose qu'il appartiendra à la Commission de Gouvernement d'assurer par tels moyens et dans telles conditions qu'elle jugera convenables, la protection à l'étranger des intérêts des habitants de la Sarre.

La Commission s'inspirant des mêmes principes qui, nous l'avons vu, avaient déterminé le Conseil de la Société des Nations à confier au membre français la présidence de la Commission de Gouvernement, a décidé, à l'unanimité, de s'adresser au Gouvernement français (1).

A cet effet, elle a pris, à la date du 7 juillet 1920, une ordonnance (2) par laquelle la protection des intérêts sarrois à l'étranger était remise au Gouvernement français. Celui-ci, informé de cette décision par lettre du 9 juillet suivant, faisait savoir, le 23 août (3), au président de la Commission de Gouvernement, qu'il était volontiers disposé à prendre les Sarrois à l'étranger sous la protection des représentants diplomatiques et consulaires français.

#### c) LÉGALITÉ DE L'ORDONNANCE DU 7 JUILLET 1920

##### 1° *Le point de vue allemand*

Le Reich a protesté à deux reprises contre cette ordonnance du 7 juillet 1920.

Dès le 23 août 1920 (4), le ministre des Affaires étrangères du Reich faisait savoir à la Commission de Gouvernement qu'il ne pouvait reconnaître que la protection des intérêts sarrois en Allemagne fût assurée par la France. (Il faut remarquer qu'en se bornant à refuser de reconnaître sur ce point

(1) M. Priou fait remarquer que la C. de G., bien que n'étant pas une commission plébiscitaire, pouvait s'appuyer sur ce fait que les territoires à plébiscite institués par le Traité confiaient la représentation de leurs intérêts à la puissance qui fournissait le Président de la Commission chargée d'administrer ce territoire (V. Jean PRIOU, *Le Territoire de la Sarre*, p. 48).

(2) V. J. O. C. de G. du 7 juillet 1920 et *Livre blanc allemand*, p. 85, n° 50 (Anlage I).

(3) V. *Livre blanc allemand*, n° 50 (Anlage II), p. 85.

(4) V. *Id.*, n° 49, p. 83.

la compétence des représentants français en Allemagne, le Gouvernement du Reich admettait tacitement la compétence des représentants français dans les pays autres que l'Allemagne.)

Nous avons vu plus haut, en étudiant la condition juridique internationale du bassin, que le point de vue du Reich repose sur cette prétention que le territoire de la Sarre fait toujours partie de l'Allemagne; nous nous sommes suffisamment étendus sur cette question pour qu'il soit besoin d'y revenir ici.

N'obtenant pas satisfaction, le Gouvernement allemand s'est adressé au Conseil de la Société des Nations. Dans sa lettre du 8 janvier 1923 (1), il déclare laisser de côté toutes les questions de principe et appeler l'attention sur les quelques différends d'ordre pratique qu'entraîne l'état de choses actuel.

Les arguments invoqués sont les suivants (1) :

1° La faculté concédée à la Commission de Gouvernement par le paragraphe 21 de l'Annexe concerne les habitants de la Sarre. Dès lors, si une personne cesse d'habiter ce territoire, la stipulation ne lui est plus applicable et la question de savoir quel gouvernement devra sauvegarder les intérêts à l'étranger de cette personne, ne pourra être décidée que d'après sa nationalité. Or, étant donné les étroites relations économiques et familiales existant entre le « *reste* » (*sic*) de l'Allemagne et le territoire de la Sarre, de tels changements de domicile sont fréquents. Dans l'état de choses actuel, ils entraînent, en ce qui concerne la protection des intérêts à l'étranger, la substitution d'une Puissance protectrice à une autre : ils ont donc, sous ce rapport, le même effet qu'un changement de nationalité.

Des difficultés analogues résultent du fait qu'il n'est pas rare qu'une partie des membres d'une famille habitent le territoire de la Sarre et l'autre dans le « *reste* » de l'Allemagne.

2° Le Gouvernement allemand a constaté que les personnes de nationalité allemande habitant le territoire de la Sarre, quand elles séjournent à l'étranger et qu'elles ont besoin de la protection diplomatique et consulaire, s'adressent régulièrement aux ministres diplomatiques et consulaires allemands,

---

(1) V. J. O. S. D. N., avril 1923, p. 412 et J. O. S. D. N., juin 1923, p. 683.



elles ne se montrent pas disposées à recourir aux représentants français dont elles ne parlent ni comprennent la langue. Les représentants allemands ne peuvent contraindre ces personnes à s'adresser aux représentants français. Cependant, quand un Allemand domicilié dans le territoire de la Sarre et se trouvant, à l'étranger, momentanément dénué de ressources a obtenu d'un consulat allemand une avance d'argent, la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre refuse son concours sous le prétexte que le consul allemand était incompetent.

3° Les autorités des Etats étrangers, quand elles sont saisies d'une question qui concerne un habitant allemand du territoire de la Sarre, s'adressent aux missions allemandes. Il semble impossible de leur faire comprendre qu'en ce qui concerne les habitants du territoire de la Sarre, le droit de protection doive se régler d'après d'autres signes que la nationalité (1).

4° Ces difficultés ont leur cause primordiale dans le fait que, dans l'espèce, le droit de protection ne doit pas se régler d'après la nationalité, mais d'après la question de savoir si une personne est ou n'est pas habitante d'un territoire déterminé.

5° Un tel état de choses est théoriquement et pratiquement une anomalie. Pour le faire cesser, il suffirait de décider que dorénavant les intérêts à l'étranger des habitants de la Sarre seront protégés par les autorités de l'Etat dont ils sont les ressortissants. De la sorte, on ne verrait plus — ce qui est anormal — la protection des ressortissants allemands assurée par une autre Puissance que l'Allemagne.

## 2° *Le point de vue de la Commission de Gouvernement*

Dans une note du 10 mars 1923 (2) adressée au Conseil de la Société des Nations, la Commission de Gouvernement a combattu la proposition du Gouvernement allemand en fai-

---

(1) Le Gouvernement allemand fait sans doute allusion à un article paru le 10 décembre 1920 dans un journal chinois qui laissait entendre que la Chine ne reconnaîtrait pas que les représentants français protègent les habitants de la Sarre résidant sur le territoire chinois. Mais la raison donnée était que la Chine n'ayant pas signé le traité de paix avec l'Allemagne, ne pouvait reconnaître le nouvel état de choses (V. *Livre blanc allemand*, n° 54, p. 89, note (1)).

(2) *J. O. S. D. N.*, avril 1923, p. 413 et *J. O. S. D. N.*, juin 1923, p. 684.

sant valoir des arguments d'ordres juridique et pratique qui peuvent être résumés ainsi qu'il suit :

1° Le droit de la Commission de Gouvernement d'assurer la protection à l'étranger des intérêts des habitants de la Sarre se fonde implicitement sur le paragraphe 19 de l'Annexe qui lui donne tous les pouvoirs de gouvernement appartenant aux Gouvernements allemand, prussien ou bavarois et explicitement sur le paragraphe 21 de l'Annexe.

Les habitants du territoire de la Sarre qui possédaient la nationalité allemande au 10 janvier 1920 sont sans doute des nationaux allemands, mais ils ont cessé d'être des ressortissants de l'Empire allemand, puisqu'ils peuvent changer de nationalité à leur gré et qu'ils ne sont, en vertu du paragraphe 19 de l'Annexe, soumis à aucun autre gouvernement qu'à celui de la Commission de Gouvernement. En renonçant au gouvernement du territoire de la Sarre, l'Allemagne a renoncé aussi au droit de protéger à l'étranger, en invoquant leur nationalité, les habitants allemands du territoire de la Sarre.

La proposition allemande ne peut qu'être rejetée, car elle consiste à remettre sous la protection allemande les habitants allemands du territoire de la Sarre, c'est-à-dire à rétablir, en ce qui les concerne, la situation antérieure au traité et à faire sur ce point table rase de ce traité.

2° Le Gouvernement allemand dit que si une personne perd la qualité d' « habitant de la Sarre », elle se trouve par là même changer à l'étranger d'Etat protecteur. Mais le changement de nationalité expressément autorisé par le paragraphe 27 de l'Annexe a le même effet.

3° Contrairement aux assertions du Reich, la Commission de Gouvernement n'a pas rencontré de difficultés dans les affaires communes aux divers membres d'une famille habitant, les uns, le territoire de la Sarre, les autres, l'Allemagne. Au contraire, de nombreux cas ont été réglés d'une façon pratique et rapide.

4° La Commission de Gouvernement doute que les habitants de la Sarre à l'étranger tiennent, ainsi que le prétend le Gouvernement du Reich, à s'adresser aux représentants allemands.

Car, depuis le mois de décembre 1920, il a été délivré 12.000 passeports bilingues, conformes au modèle adopté par la Conférence de Barcelone en 1920 et qui mentionnent la nationalité des habitants ainsi que leur qualité de protégés français.

5° Les Etats étrangers ont parfaitement compris qu'en ce qui concerne les habitants du territoire de la Sarre, le droit de protection se réglait d'une façon spéciale.

6° Il s'agit, en définitive, non seulement d'une question d'interprétation du traité de la compétence de la Commission de Gouvernement en vertu du paragraphe 33 de l'Annexe, mais encore d'une question pratique, le Gouvernement allemand semblant ne pas admettre un acte de gouvernement pris par la Commission de Gouvernement dans la plénitude de ses pouvoirs.

7° La Commission de Gouvernement estime n'avoir pas à modifier son ordonnance du 7 juillet 1920.

### 3° *Le point de vue du Conseil de la Société des Nations*

L'affaire a été examinée par le Conseil de la Société des Nations à la séance du 23 avril 1923.

Le rapporteur, M. Tang Tsai-Fou, représentant de la Chine, a soumis au Conseil un rapport sur la question (1) dans lequel sont exposées les deux thèses soutenues et dont les conclusions sont les suivantes :

Nul ne semble contester la légalité de l'état de choses actuel, d'après lequel la protection à l'étranger des intérêts des habitants de la Sarre est confiée à la France.

Le gouvernement allemand déclare que ce régime entraîne de nombreuses difficultés d'ordre pratique et propose un nouveau système pour y mettre fin.

D'autre part, la Commission de Gouvernement examine la question au point de vue juridique et exprime des doutes, quant à l'existence de difficultés de nature à justifier toute modification du présent régime.

Je me permets donc de proposer la résolution suivante :

Le secrétaire général est chargé de communiquer au Gouvernement allemand copie de la note du 10 mars 1923, de la Commission de Gouvernement du Bassin de la Sarre, ainsi que copie du présent rapport, relatif à la protection à l'étranger des intérêts des habitants de la Sarre.

---

(1) V. J. O. S. D. N., juin 1923, p. 683.

On serait tenté de penser que par cette résolution le Conseil soit resté dans une prudente réserve. Selon nous, le Conseil ne pouvait faire autre chose que porter à la connaissance du Gouvernement allemand la décision interprétative prise souverainement sur la question par la Commission de Gouvernement, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 33 de l'Annexe.

Il semble d'ailleurs que le Gouvernement allemand l'ait comprise ainsi, car, depuis, il n'a plus adressé de protestations à ce sujet. Cependant il a persisté dans sa manière de voir, de sorte que la protection par la France des intérêts sarrois en Allemagne n'est pas reconnue par lui. Il ne tient, semble-t-il, qu'aux Sarrois, qui en font tous les frais, de mettre un terme à cet état de choses.

## B — NÉGOCIATION DES TRAITÉS ET CONVENTIONS

Comme il n'existe, dans la Sarre, aucun Parlement devant lequel elle est responsable, la Commission de Gouvernement négocie et ratifie les traités et conventions sans intervention d'une autorité quelconque.

Naturellement, si ces traités et conventions nécessitent la confection d'ordonnances modifiant la législation en vigueur, ces ordonnances devront être soumises au Conseil consultatif.

Mais, dans cette matière, les pouvoirs de la Commission de Gouvernement sont limités. A la vérité, il n'existe aucun texte précis à ce sujet. Cette limitation résulte néanmoins de ce fait que la Commission de Gouvernement doit maintenir jusqu'au plébiscite la situation spéciale créée dans la Sarre par le traité de paix.

Aucune cession, aucun échange, aucune adjonction de territoire ne saurait avoir lieu tant que l'état de choses actuel subsistera.

Pareillement, la Commission de Gouvernement ne saurait conclure des traités d'alliance non plus que des traités de commerce. A ce dernier point de vue d'ailleurs, ainsi que nous le verrons plus loin, les traités conclus par la France s'appliquent de droit en Sarre en vertu du paragraphe 31 de l'Annexe.

En un mot, la Commission de Gouvernement a le droit et

le devoir de passer avec les Etats étrangers tous traités et conventions qui tendent à assurer la vie matérielle du territoire et ses relations nécessaires avec les Etats étrangers, mais dans les limites tracées par le traité de paix.

Ces traités et conventions sont passés au nom de la Commission de Gouvernement et avec l'approbation de celle-ci par le président, en sa double qualité d'agent exécutif de la Commission et de ministre des Affaires étrangères.

#### § 8 — Interprétation des clauses du traité de paix ayant trait au Territoire de la Sarre

Le paragraphe 33 de l'annexe est ainsi conçu :

La Commission de Gouvernement aura pouvoir de résoudre toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation des dispositions qui précèdent (Annexe).

La France et l'Allemagne reconnaissent que tout litige, impliquant une divergence dans l'interprétation desdites dispositions, sera également soumis à la Commission de Gouvernement, dont la décision, rendue à la majorité des voix, sera obligatoire pour les deux pays.

On conçoit que le régime imposé au bassin, très complexe et d'ailleurs sans précédent, ne pouvait être fixé, par ceux qui l'ont conçu, que dans ses grandes lignes. Aux trois autorités chargées d'assurer son fonctionnement, la France, la Société des Nations et la Commission de Gouvernement, incombait la tâche délicate d'appliquer le traité de paix, non seulement dans sa lettre, mais encore dans son esprit. C'était, par la force des choses, les obliger à des interprétations continuelles du texte. Aussi est-ce pour éviter des controverses irritantes ou interminables, que la Commission de Gouvernement s'est vu conférer les droits visés au paragraphe 33 précité.

La décision qu'elle prend, en la circonstance, est sans appel et s'impose à tous, aussi bien à la France qu'à l'Allemagne.

Le Conseil de la Société des Nations ne peut également qu'enregistrer une pareille décision.

Mais toutes les décisions rendues par la Commission de Gouvernement ne sont naturellement pas des décisions interprétatives, elles n'ont ce caractère que lorsqu'elles sont prises dans le but d'interpréter une clause du traité. Nous avons vu plus



haut (1) un cas dans lequel la Commission de Gouvernement a usé de ses pouvoirs spéciaux, nous aurons l'occasion, au cours de cette étude, d'en signaler plusieurs autres. Il peut être intéressant de faire observer ici que la première décision interprétative qui a été rendue est du 25 juin 1920 et a trait au régime douanier; nous verrons plus loin sa portée.

Il n'est pas sans intérêt non plus de signaler que les commissions plébiscitaires prévues par le traité de paix ont toujours reçu pleins pouvoirs pour interpréter en premier et dernier ressort les clauses relatives aux territoires qu'elles étaient chargées d'administrer. Il en a été ainsi pour la Haute-Silésie (2), pour la Prusse-Orientale (3), pour le Sleswig (4).

En revanche, une solution différente a été adoptée pour la ville libre de Dantzig, placée sous la protection de la Société des Nations. L'article 103 du traité de paix dispose que le Haut commissaire de la Société des Nations, en résidence à Dantzig, est chargé notamment de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la ville libre au sujet du traité de paix ou des arrangements ou accords complémentaires. Il a été décidé, par la suite, qu'il pourrait être appelé de ces décisions devant le Conseil de la Société des Nations.

#### SECTION IV

##### RESPONSABILITÉ DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT

Nous avons déjà étudié quelques aspects de la responsabilité de la Commission de Gouvernement; en raison de son importance, nous devons examiner ici de nouveau cette question, mais d'une façon plus complète et plus approfondie.

##### § 1 — Responsabilité juridique

La responsabilité juridique de la Commission de Gouvernement est la contrepartie de l'exercice de ses pouvoirs de gouvernement. Elle se traduit par une demande de réparation au

---

(1) V. *supra*, p. 143.

(2) Art. 87 du traité de paix. Annexe, § III.

(3) Art. 95 du traité de paix.

(4) Art. 111 du traité de paix.

sujet d'une violation du droit de la France ou d'un autre Etat, ou de la violation du traité. Tout Etat dont le droit a été violé peut l'exercer, de même tout Etat signataire du traité ou membre de la Société des Nations, en cas de violation du traité. Cette responsabilité se fonde uniquement sur une violation du droit : il ne suffirait pas d'invoquer que tel acte est maladroît, inopportun. Ce qu'on demande à la Commission de Gouvernement c'est de mettre fin à la violation du droit, de réparer le dommage injustement causé.

Si, par exemple, la Commission de Gouvernement ne prenait pas les mesures propres à assurer à la France la pleine liberté d'exploitation des mines domaniales, non seulement elle violerait le traité, mais encore elle pourrait causer à l'Etat français — considéré non comme gouvernement, mais comme possesseur des mines — des préjudices importants pour lesquels réparation serait due. C'est pour assurer l'ordre et la tranquillité dans le territoire et, par suite, pour permettre la libre exploitation des mines, que la Commission de Gouvernement a demandé le maintien des troupes françaises en Sarre. Supposons qu'il n'en ait pas été ainsi et que, pendant les dernières grèves, les mines aient été endommagées; l'Etat français se serait fondé sur cette imprévoyance de la Commission de Gouvernement pour lui demander réparation du dommage causé.

La responsabilité de la Commission de Gouvernement serait encore engagée en cas d'arrestation arbitraire ou d'expulsion arbitraire d'un étranger, quelle que soit sa nationalité.

En revanche, si sa qualité de signataire du traité permet à l'Allemagne d'exiger que les dispositions de ce traité soient observées, elle n'a nullement, de ce fait, le droit d'intervenir dans l'administration du territoire de la Sarre en vue de demander l'abrogation d'une ordonnance de la Commission de Gouvernement prise dans l'intérêt des habitants, d'une manière générale, et qui, n'étant pas contraire aux dispositions du traité, a le seul défaut d'aller à l'encontre de ses intérêts politiques (1). Elle a renoncé au gouvernement du territoire,

---

(1) V. à ce sujet des articles du lieutenant-colonel Reboul sur l'action du gouvernement allemand se posant en défenseur des habitants de la Sarre (*Le Temps* du 25 juin 1922, 28 juin 1923, 6 et 8 juillet 1923).

elle n'est donc nullement fondée à examiner tous les actes de la Commission.

Enfin, la responsabilité juridique de la Commission de Gouvernement ne saurait jouer contre une interprétation donnée par elle en vertu du paragraphe 33 de l'Annexe, lequel lui donne un pouvoir entier de décision.

Deux voies sont ouvertes pour introduire la réclamation. On peut la porter directement et seulement devant la Commission de Gouvernement; on peut aussi s'adresser à la Société des Nations.

Dans la plupart des réclamations qu'elle a formulées, l'Allemagne s'est adressée à la Commission de Gouvernement, mais elle a envoyé copie de sa réclamation au Conseil de la Société des Nations qui a été ainsi saisi immédiatement.

Le Conseil, qui a une tendance à étendre son rôle, a examiné toutes les réclamations portées devant lui. Ainsi que nous le ferons remarquer au cours de cette étude, certaines ne satisfaisaient pas aux conditions susvisées, elles auraient donc pu être déclarées irrecevables en droit, purement et simplement.

## § 2. — Responsabilité politique

Il s'agit du contrôle politique des actes de la Commission de Gouvernement pouvant aboutir à un blâme, une révocation, ou, au contraire, à une approbation, une réélection. Sur ce terrain, on peut discuter soit la légalité, soit l'opportunité de tel ou tel acte. Cette responsabilité n'est mise en jeu que devant le Conseil de la Société des Nations (1).

1° *Fondement de la responsabilité politique de la Commission de Gouvernement.* — Aux termes de l'article 49 du traité de Versailles, l'Allemagne renonce en faveur de la Société des Nations au gouvernement du territoire de la Sarre. Par ailleurs, les paragraphes 16 et suivants du chapitre II de l'Annexe disposent que ce gouvernement doit être confié à une Commission représentant la Société des Nations, que cette Commission a tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière. Enfin, le paragraphe 33 de ce même chapitre donne à cette

---

(1) V. *supra*, p. 117.

Commission le pouvoir de résoudre toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation des dispositions contenues dans le chapitre en question.

En rapprochant ces textes, il semblerait qu'on puisse en dégager une contradiction ou, tout au moins, une certaine ambiguïté, que l'on envisage le principe ou ses applications. La Société des Nations reçoit en effet pleins pouvoirs, en principe, en ce qui concerne le gouvernement du territoire et en même temps elle s'en voit retirer l'exercice, elle n'a pas même le droit d'interpréter les dispositions du traité.

Par ailleurs, considérée comme « trustee », elle semble porter la responsabilité entière du gouvernement et de l'administration du territoire qui lui est confié. Mais, tenue de se substituer un remplaçant, la Commission de Gouvernement, elle serait déchargée, d'après le droit anglais (1), de toute responsabilité.

Mais ces contradictions ne sont qu'apparentes.

En effet, non seulement le paragraphe 16 de l'Annexe dispose que la Commission de Gouvernement représente la Société des Nations, mais encore les paragraphes 17 et 18 lui donnent le droit de nommer et de révoquer les membres de cette Commission et d'en désigner le président.

Il y a eu certainement là, ainsi que l'écrit M. Léon Bourgeois (2), « une volonté formelle de la part des rédacteurs du traité de limiter l'action du Conseil de façon à permettre le règlement sur place et sans délai de toutes les difficultés qui peuvent surgir ».

Mais il n'en reste pas moins que les trois textes susvisés établissent que la responsabilité de la Société des Nations est engagée par les actes de la Commission de Gouvernement et, par voie de conséquence, que celle-ci est responsable devant celle-là de l'accomplissement de ses fonctions.

Telle a été d'ailleurs la volonté des rédacteurs du traité. Dans une lettre écrite le 6 juin 1919 (3), au nom des Puissances alliées, à la délégation allemande, M. Clemenceau s'exprimait ainsi :

(1) LEHR, *op cit.*, p. 299.

(2) LÉON BOURGEOIS, *L'Œuvre de la S. D. N.* (1920-1923), p. 315.

(3) V. J. O. S. D. N., août 1923 (déclaration de lord Robert Cecil), p. 861 et *Livre blanc allemand*, n° 31, p. 60.

Il est vrai que la Commission de Gouvernement, à qui appartient l'autorité supérieure, ne doit pas se trouver directement responsable devant une assemblée parlementaire; toutefois, cette Commission est responsable, non devant le Gouvernement français, mais devant la Société des Nations.

2° *Etendue de la responsabilité de la Commission de Gouvernement vis-à-vis de la Société des Nations.* — Il faut donc admettre, en principe, que la Commission de Gouvernement est responsable devant la Société des Nations. Mais quelle est l'étendue de cette responsabilité, en d'autres termes sur quoi doit porter le droit de contrôle de la Société des Nations.

Les rédacteurs du traité ont complètement laissé de côté cette question, soit qu'elle n'ait pas retenu leur attention, soit qu'ils aient préféré s'en remettre à la sagesse de la Société des Nations plutôt que de lier celle-ci par un texte qui n'aurait peut-être pas eu la souplesse voulue.

Puisque ce droit de contrôle de la Société des Nations n'est que la contrepartie de la responsabilité qu'elle encoure, dans la circonstance, il convient tout d'abord de dire en quoi consiste cette responsabilité.

En droit, une personne n'est responsable que vis-à-vis d'une autre personne. Sans doute, on peut soutenir que, dans l'espèce, la Société des Nations « trustee » est cependant responsable devant les « cestui que trust », la France et les habitants de la Sarre, ainsi que devant les auteurs du « trust », les Puissances signataires du traité. Mais si cette responsabilité est prévue et organisée, dans le droit civil anglais, lorsqu'il s'agit de personnes civiles, on n'aperçoit guère, quand il s'agit de la Société des Nations, comment une pareille responsabilité peut être organisée et sanctionnée.

C'est donc moralement que la Société des Nations sera responsable.

En revanche, la responsabilité de la Commission de Gouvernement vis-à-vis de la Société des Nations n'appartient pas au domaine moral, mais à celui des réalités.

La question pratique qui se pose est celle de savoir si le Conseil (1) de la Société des Nations devra se borner à exa-

---

(1) Nous admettons que, d'une manière générale, le Conseil de la S. D. N. qui connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société (art. 4,



miner si la Commission de Gouvernement, qui représente la Société, est restée dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés ou s'il devra chercher à s'informer si la Commission a fait un bon usage de ces pouvoirs et si son administration a été conforme aux intérêts des habitants du territoire de la Sarre et de la France, en tant que propriétaire des mines de ce territoire.

Le Conseil a examiné cette question pour la première fois à la séance du 13 février 1920.

M. Caclamanos, le délégué grec, s'est exprimé ainsi dans le rapport qu'il a présenté au Conseil (1) :

La Commission de Gouvernement étant, selon les termes du § 16 de l'Annexe au traité, le représentant de la S. D. N., il paraît, de ce chef, nécessaire que la S. D. N. soit tenue au courant des actes de la Commission, puisque sa responsabilité se trouve engagée. Il s'agit certainement d'un contrôle très large, le maximum de pouvoirs devant être confié à la Commission de Gouvernement de la Sarre.

Ceci résulte des considérations suivantes :

1) les négociateurs du traité avaient admis que la Commission de Gouvernement devait avoir le maximum de pouvoir d'appel et de jugement, et être le plus près possible des affaires et des gens dans un pays particulièrement industriel;

2) Il convient d'observer que la S. D. N. possède à tout moment, comme garantie que sa responsabilité ne sera pas engagée malgré elle, le pouvoir de nomination annuelle et de remplacement des membres de la Commission ;

3) Enfin, il ne faut pas oublier, en dernière analyse, que la S. D. N. qui aura la responsabilité de tant d'affaires si disparates, n'a pas intérêt à descendre dans trop de détails; elle risquerait de s'y matérialiser et d'y compromettre la haute autorité morale, un peu distante, qu'elle doit conserver comme pouvoir suprême d'appel...

Par ailleurs, les instructions (2) pour la Commission de Gouvernement, adoptées, sur la proposition de M. Caclamanos, par

§ 4 du traité. Pacte de la S. D. N.) soit compétent pour examiner les affaires de la Sarre. Il statue à la majorité des voix (§ 50 de l'annexe ayant trait à la Sarre). Nous faisons cette remarque uniquement parce que cette compétence qui n'est pas en effet prévue expressément dans le texte de l'annexe a fait l'objet de réserves de la part de Lord Robert Cecil à la Chambre des Communes, le 10 mai 1923 (V. le *Times* du 11 mai 1923, p. 10, colonne 3 et le *Temps* du 1<sup>er</sup> juin, p. 1, colonne 1).

(1) V. J. O. S. D. N., mars 1920, p. 48.

(2) V. J. O. S. D. N., mars 1920, p. 50-52. Ces instructions dont nous avons parlé à différentes reprises dans les pages qui précèdent forment l'annexe à la résolution du 13 février 1920 du Conseil nommant les membres de la C. de G. et le Président de cette Commission.

le Conseil de la Société des Nations dans cette même séance du 13 février 1920, sont inspirées de ces observations :

ART. 1. — Les fonctions de la Commission de Gouvernement sont définies par l'Annexe. La Commission de Gouvernement est responsable devant la Société des Nations de l'accomplissement de ses fonctions conformément aux stipulations de l'Annexe. Le Conseil estime qu'il n'est ni nécessaire, ni opportun de donner à l'avance à la Commission de Gouvernement des instructions détaillées en dehors de celles qui figurent à l'Annexe, avant de pouvoir se baser sur l'expérience acquise.

.....

ART. 8. — La Commission enverra des rapports au Conseil de la Société des Nations par l'entremise du secrétaire général afin que la Société soit informée de toutes questions qui l'intéressent. La Commission soumettra au Conseil des propositions relatives à la forme et à l'étendue de ces rapports (1).

.....

En somme, le Conseil s'est borné à poser le principe de la responsabilité de la Commission de Gouvernement. Il affirmait, dans l'article 8, son droit de contrôle sans toutefois dire sur quoi il devait porter.

Par lettre du 26 février 1920 (2), le président de la Commission de Gouvernement, répondant à l'invitation formulée dans l'article 8 susvisé, proposa au Conseil de lui adresser périodiquement des rapports dans lesquels il serait tracé un tableau d'ensemble de la situation politique et économique du territoire ainsi que des mesures prises par la Commission de Gouvernement pour assurer le maintien de l'ordre et le bien-être de la population dont le sort lui était confié.

De cette façon, le Conseil serait constamment tenu au courant de l'œuvre accomplie. Le président estimait que « dans ces rapports, il ne serait fait mention ni des détails de l'administration, ni des questions d'ordre pratique dont, en raison

---

(1) L'art. 22 du traité de Versailles spécifie que les Puissances mandataires devaient envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont ils ont la charge. Rien de tel n'est prévu pour la Sarre.

(2) V. J. O. S. D. N., juin 1920, p. 205, 207.

de leur contact permanent avec la population et des responsabilités qu'ils assument, seuls doivent rester juges le président et les membres de la Commission ».

Le secrétaire général de la Société des Nations a fait connaître par lettre du 25 mai 1920 que ces propositions étaient adoptées (1). Il demandait que ces rapports fussent accompagnés de textes authentiques des résolutions et des faits susceptibles d'intéresser le Conseil. Tous les rapports qui sont adressés au secrétariat sont publiés (2), sauf ceux ayant un caractère confidentiel, ce dont la Société des Nations est seule juge.

Telle est la procédure qui a été adoptée (3).

M. Caclamanos a de nouveau fait connaître son opinion sur la question dans un rapport qu'il a présenté au Conseil de la Société des Nations qui en a adopté les conclusions à la séance du 20 septembre 1920 (4).

M. de Booch, membre sarrois de la Commission de Gouvernement à l'époque, avait donné sa démission sous le prétexte que la situation faite aux fonctionnaires rendait sa position

(1) V. J. O. S. D. N., juin 1920, p. 205, 207.

(2) Ces rapports sont publiés au J. O. S. D. N.

(3) Les rapports en question ont été mensuels pendant la période d'organisation du nouveau régime; puis, à partir de juillet 1920, ils sont devenus trimestriels; la C. de G. avait par la suite adressé des rapports embrassant un semestre, mais le Conseil de la S. D. N. a décidé que les comptes rendus devaient être trimestriels (V. J. O. S. D. N., octobre 1923, p. 1221). Sur la demande de Lord Robert Cecil, M. Rault a expliqué au Conseil, à la séance du 6 juillet 1923, comment il est procédé à la rédaction de ces rapports (V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 917, 918 et 924). La première année, les rapports ont été faits par le Président seul, en qualité d'agent exécutif de la C. de G.; d'ailleurs, c'étaient les attributions spéciales qui ont été confiées au Président qui faisaient l'objet de la plus grande partie de ces rapports. Depuis 1921, dans la quinzaine qui précède l'envoi du rapport, le Président adresse une lettre à chacun des membres de la C. de G. et leur demande de lui envoyer une note indiquant, en ce qui concerne leurs attributions, ce qu'ils désirent voir figurer au rapport. Pendant ces deux années, les rapports ont été rédigés par le Président en ce qui concerne ses attributions spéciales, mais les notes envoyées par ses collègues ont été insérées textuellement. Pour le 14<sup>e</sup> rapport (V. J. O. S. D. N., juillet 1923, p. 736), particulièrement important en raison de la grève des mineurs, il a été lu devant la C. de G. Il a été décidé que cette procédure serait désormais suivie. M. Hanotaux, le représentant français au Conseil ayant fait observer qu'il est bien entendu, toutefois, que les votes sont émis à la majorité, qu'il n'y a pas d'opinion de la minorité et que, lorsque le vote est acquis, l'opinion de la majorité devient celle du corps délibérant tout entier, Lord Robert Cecil a déclaré que c'était une question que le Conseil aurait à examiner. Aucune décision n'a encore été prise. Il nous paraît, selon les dispositions du § 19, alinéa 3 de l'annexe, que l'opinion de M. Hanotaux est fondée, puisque la C. de G. prend toutes ses décisions à la majorité.

(4) V. J. O. S. D. N., octobre 1920, p. 400-404.

intenable; ceux-ci avaient, par ailleurs, adressé au Conseil de la Société une pétition dans laquelle ils se plaignaient de la Commission de Gouvernement. Toute une agitation avait été créée, à ce sujet, à l'instigation de l'Allemagne. Au fond, ce que celle-ci cherchait sans doute, en la circonstance, c'était provoquer une intervention directe de la Société dans l'administration de la Sarre. Le rapport susvisé de M. Caclamano a nettement déjoué cette manœuvre : il y exprime, en effet, l'avis « qu'il est important que le Conseil de la Société des Nations n'intervienne pas dans l'administration du bassin de la Sarre, sauf pour des raisons d'ordre suprême ».

L'usage s'est établi par la suite d'admettre les membres de la Commission aux séances du Conseil. M. Rault a pris la parole, sur l'invitation du président, à la 8<sup>e</sup> session du Conseil relativement à l'ordonnance portant définition de la qualité d'habitant de la Sarre. Il a également pris place à la table du Conseil, à la séance du 23 avril 1923, et exposé (1) les raisons qui l'ont déterminé à promulguer l'ordonnance provisoire du 7 mars 1923 édictant des mesures en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

On ne saurait dénier au Conseil le droit de s'éclairer ainsi sur les questions si complexes que soulève l'application du régime de la Sarre.

Mais, à propos de l'ordonnance du 7 mars 1923 susvisée, la question du droit de contrôle du Conseil de la Société des Nations vis-à-vis de la Commission de Gouvernement s'est posée à nouveau, avec une singulière acuité.

Le Gouvernement britannique a adressé au secrétaire général de la Société des Nations un mémoire (2) en date du 21 juin 1923 tendant à l'institution d'une enquête en vue de savoir si l'administration du bassin de la Sarre par la Commission de Gouvernement a été conforme à l'esprit et à la lettre du traité de Versailles. Ce mémoire se terminait ainsi :

Le Gouvernement de Sa Majesté estime qu'étant donné que la S. D. N. remplit à l'égard du Bassin de la Sarre les fonctions de « trustee » et que la Commission de Gouvernement représente la Société, il est du devoir du

---

(1) V. J. O. S. D. N., juin 1923, p. 595.

(2) V. Id., août 1923, annexe n° 517, p. 939.

Conseil de s'assurer que cette administration est assurée conformément au traité de Versailles, il appartiendra au Conseil de déterminer le mode d'enquête à adopter.

Cette demande d'enquête n'était que l'aboutissant d'une vive campagne de presse dirigée contre la Commission de Gouvernement (1).

Nous entendons naturellement n'examiner la question que du point de vue juridique et laisser de côté le point de vue politique qui néanmoins semble avoir été la cause du débat.

A propos de la démarche du Gouvernement britannique, le Conseil de la Société des Nations, dans sa 25<sup>e</sup> session tenue à Genève du 2 au 7 juillet 1923, a consacré de nombreuses séances à l'examen des affaires de la Sarre (2).

La question de savoir à quel genre d'examen il convenait de se livrer, occupa toute la 3<sup>e</sup> séance du Conseil du 3 juillet 1923 (3). Le Conseil entendit successivement deux remarquables exposés sur la question faite par le représentant britannique, Lord Robert Cecil, et le représentant français, M. Hanotaux, ainsi qu'une déclaration du représentant de la Suède, M. Branting.

Lord Robert Cecil concluait dans ces termes (4) :

... Trois formes d'examen ont été proposées : il a été suggéré que le Conseil envoie sur place une Commission chargée d'examiner tous les faits en cause. Je ne crois pas que cette procédure soit souhaitable. En outre, j'estime qu'elle ne pourrait être adoptée que si le Conseil était prêt, en même temps, à relever de ses fonctions la Commission de Gouvernement actuelle. Je ne vois pas comment une commission pourrait assurer avec succès l'administration d'une région alors qu'une autre commission, émanant de la même autorité, serait présente sur le même territoire. Ainsi, à moins que le Conseil ne soit prêt à déclarer que le Gouvernement de la Commission a été mauvais au point de légitimer la suspension de cette dernière, je ne crois pas que cette forme d'examen soit désirable. Une telle déclaration est, d'ailleurs, loin de mon esprit... Il ne me semble donc pas qu'il y ait aucune raison de demander au Conseil de suspendre la Commission et je crois qu'il n'y a pas lieu de retenir comme une solution possible du problème actuel,

(1) V. le *Temps* des 2 mai, 1<sup>er</sup> et 5 juin 1923, et *Times* du 11 mai, p. 15, colonne 2, article de fond intitulé « Testing the League » (La S. D. N. à l'épreuve).

(2) Les procès-verbaux de ces séances au cours desquelles toute l'Administration de la Sarre a été examinée constituent des documents de tout premier ordre pour l'étude des questions touchant la Sarre; ils ont été publiés « in extenso » au *J. O. S. D. N.*, août 1923.

(3) V. *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 859 à 871.

(4) V. *Id.*, août 1923, p. 864.



l'envoi sur place d'une commission. Pour des raisons analogues, je me prononcerai contre la nomination d'une commission chargée, à Genève, de procéder à un examen sur la Sarre. Ce serait également une complication inutile. Cette procédure serait dispendieuse, peu pratique et prendrait beaucoup de temps. Au reste, c'est au Conseil et au Conseil seul, qu'incombe le devoir de s'assurer lui-même des griefs qui peuvent être relevés contre la Commission de Gouvernement, ou des doutes que peuvent provoquer les actes accomplis par elle, et je ne crois pas qu'il soit légitime, sans raison importante, de transférer à tout autre cette responsabilité. Je demanderai donc au Conseil de procéder lui-même à l'examen de la question; ce ne serait qu'une extension de principe de ce qui a été fait antérieurement et de ce qui est reconnu comme étant le devoir du Conseil.

.....

Nous devrions voir tous les membres de la Commission, de façon à pouvoir les interroger. Ils sont tous responsables devant nous et non devant le Président; ils sont, en effet, nos représentants et nous avons le droit de savoir comment chacun d'eux s'est acquitté de ses services... Je ne demanderai pas au Conseil d'entrer dans les détails de l'Administration, sauf dans la mesure indispensable pour mettre en lumière les principes qui sont appliqués dans la Sarre...

... Il se pourrait également que cet examen nous mette à même de présenter les observations qui nous sembleraient légitimes, afin de corriger pour l'avenir ce qui pourrait nous sembler défectueux dans l'administration de la Commission... Le Conseil de la S. D. N. comparait devant le tribunal de l'opinion publique. J'espère que, devant ce dernier, nous serons toujours prêts à apporter la justification de nos actes. Nous ne pouvons, à mon avis, le faire, que si nous montrons que nous ne craignons aucunement de mettre en pleine lumière tous nos actes ou les actes de nos délégués; que nous sommes prêts à soutenir nos représentants lorsqu'ils sont dans leur droit, comme nous sommes prêts à corriger leurs erreurs éventuelles. Ces incidents ont été largement utilisés pour critiquer les méthodes de la Société. Nous désirons montrer au monde entier que les méthodes de la Société sont justes, car elles reposent sur l'opinion publique qui les contrôle; et c'est la meilleure garantie de tous les actes de la Société, qui ne doivent avoir d'autre fondement que la justice, l'impartialité et le sens du devoir.

Dans son exposé en réponse, M. Hanotaux conclut ainsi (1) :

... Je ne demande, dis-je, qu'à suivre les pas de Lord Robert Cecil, et je reprends ce qu'il a dit : « Pas d'enquête ». De cela, je lui suis très obligé, car c'est un mot qui aurait l'air de vouloir jeter la suspicion sur la Commission de Gouvernement. En France, le mot enquête évoque immédiatement à l'esprit l'idée de la Haute Cour. On fait une « enquête » contre un coupable; or il ne saurait ici être question de culpabilité : nous procédons à un « examen » attentif. Voilà un premier point sur lequel nous serons entièrement d'accord. Je suis entièrement d'avis comme Lord Robert Cecil, qu'il ne faut pas, par une enquête en Sarre, porter atteinte à l'autorité de

---

(1) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 870.

la Commission de Gouvernement, qui est notre instrument d'action dans le territoire de la Sarre, en faveur de la paix publique.

Lord Robert Cecil a dit encore : « Pas de commission d'enquête à Genève ». D'accord. Il ne s'agit, en somme, que d'une simple extension du travail habituel auquel se livre le Conseil. Ici encore, je ne vois pas d'inconvénients à suivre Lord Robert Cecil, mais je me permettrai une observation : Prenez garde de céder à une tendance qui est celle de tous les corps délibérants, tendance à laquelle nous avons jusqu'ici échappé; prenez garde d'avoir l'air de gouverner de Genève et de gouverner avec des textes. C'est tout ce qu'il y a de plus difficile.

On ne gouverne pas un pays dans la situation exceptionnelle où se trouve la Sarre, et d'ailleurs, aucun pays du monde, à distance. L'art de gouverner est avant tout de connaître la psychologie des peuples. Je vous mets donc en garde avec l'expérience de l'histoire. On ne gouverne pas de loin et avec des textes, mais de près et avec des hommes. Si M. Rault était resté ici à discuter avec nous sur des textes au lieu de se rendre compte sur place, d'intervenir en pleine grève, de chercher à inspirer confiance aux ouvriers, il n'aurait pas obtenu les résultats auxquels il est arrivé et il n'est pas douteux que nous eussions eu des troubles.

.....  
N'ouvrez pas la porte à la propagande, car c'est cela qu'on vise. Le danger, c'est que, tous les deux mois ou tous les six mois, comme nous le voyons, on se présente de nouveau devant vous pour soulever incessamment les mêmes questions. Je vous citais tout à l'heure la question des expulsions en masse, du franc, etc... Ce sont des moyens d'action et, une fois passés sous votre examen, ils tombent pour ainsi dire d'eux-mêmes. Ce que l'on veut, c'est vous engager dans l'engrenage, créer un mouvement non seulement contre la Commission de Gouvernement, mais contre la Société des Nations, contre ceux qui la poussent et contre ceux qui la retiennent...

M. Branting ayant proposé que quelques représentants de la population sarroise soient invités également à présenter leur point de vue devant le Conseil, cette proposition fut écartée sur l'intervention de Lord Robert Cecil.

Finalement, dans sa 4<sup>e</sup> séance publique tenue également le 3 juillet 1923 (après-midi), le Conseil adopta à l'unanimité la résolution suivante (1) :

Ayant délibéré sur la proposition de la Grande-Bretagne en vue d'un examen des événements qui ont eu lieu récemment dans le territoire de la Sarre,

Décide, pour mettre fin à tous malentendus et aux discussions qui se sont produites à ce sujet, qu'il (le conseil de la S. D. N.) entreprendra lui-même cet examen au cours de la présente session.

Il charge le secrétariat d'inviter immédiatement les membres de la Commission de Gouvernement à se rendre au Conseil en apportant avec eux tous les documents nécessaires.

---

(1) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 871.

Cet examen a consisté en une série de questions posées par Lord Robert Cecil aux membres de la Commission de Gouvernement et embrassant, d'une manière générale, toute l'administration du territoire.

A la suite de cette audition et après une courte discussion, le Conseil, dans sa 12<sup>e</sup> séance tenue le 7 juillet, prit une résolution qui réunit, cette fois encore, l'unanimité, et dont nous donnons ci-après un extrait relatif à la question de la responsabilité de la Commission de Gouvernement :

Le Conseil de la S. D. N. a été saisi par le Gouvernement britannique d'une proposition tendant à un examen de la situation du territoire du Bassin de la Sarre, et en particulier des événements récents qui ont donné lieu à des mesures exceptionnelles de la part de la Commission de Gouvernement de ce territoire.

Le Conseil a voulu, à cette occasion, par voie de contact personnel avec tous les membres de la Commission, resserrer les liens étroits qui doivent exister entre la Société des Nations et ses représentants dans la Sarre.

Le Conseil a examiné avec la Commission les bases du Gouvernement du Bassin de la Sarre, établi par le traité de Versailles.

D'après le traité, le régime de la Sarre a été établi en vue d'assurer les droits et le bien-être de la population, et de garantir à la France la pleine liberté d'exploitation des mines domaniales françaises dont dépend la prospérité du pays

En vertu des instructions données à la Commission de Gouvernement, lors de sa constitution, le 13 février 1920, la Commission est responsable devant la Société des Nations de l'accomplissement de ses fonctions, conformément aux stipulations du traité de Versailles. La Commission, dont le Président est l'agent exécutif, est toujours responsable de l'accomplissement des fonctions qu'elle assigne à l'un quelconque de ses membres en vue de faciliter la solution rapide des problèmes du Gouvernement.

.....  
Le Conseil, en renouvelant à la Commission de Gouvernement l'expression de sa haute appréciation pour l'œuvre administrative accomplie par la Commission pendant trois ans et demi dans des circonstances particulièrement difficiles, assure la Commission de son plein appui dans l'accomplissement de la mission qui lui est confiée.

Cette résolution fait honneur à la sagesse du Conseil qui a su clore, à la satisfaction de tous ceux qui sont sincèrement partisans de la Société et de l'ordre de choses établi par le traité, un incident dont les suites auraient pu avoir de graves conséquences.

En ce qui concerne la responsabilité de la Commission de Gouvernement vis-à-vis de la Société des Nations, nous ne voyons rien à ajouter aux observations si judicieuses de Lord

Robert Cecil et de M. Hanotaux que nous avons reproduites plus haut.

Toutefois, il ne faut pas oublier que le rôle du Conseil de la Société des Nations se borne à nommer et à révoquer les membres de la Commission de Gouvernement. Il ne saurait, en aucune façon, lui imposer sa manière de voir. Si les actes de la Commission n'ont pas son agrément, il n'a pas le pouvoir de les réformer, il ne peut que révoquer ceux qui les ont accompli. En conséquence, un examen dans le genre de celui auquel le Conseil de la Société des Nations s'est livré ne peut aboutir qu'à une approbation pleine et entière de la Commission de Gouvernement ou à la révocation d'un ou plusieurs de ses membres. C'est pour cela qu'il nous paraît qu'il ne doit être procédé qu'avec prudence à de tels examens, si le Conseil ne veut pas ruiner l'autorité d'une Commission qui a déjà tant de peine, malgré sa compétence, à s'affirmer dans un milieu hostile par principe.

Mais le danger de ces examens est le suivant : on remarquera que la résolution du 7 juillet 1923 dispose que le Conseil a examiné avec la Commission de Gouvernement les bases du gouvernement de la Sarre. Cependant, il ne faut pas oublier que la Commission de Gouvernement possède, en vertu du paragraphe 33, le droit d'interpréter elle-même les dispositions du traité qui déterminent ses propres pouvoirs. En droit strict, le Conseil de la Société des Nations ne peut que s'incliner devant les décisions de la Commission de Gouvernement ou en révoquer les membres. Mais, dans ce dernier cas, qu'advierait-il de ces décisions interprétatives; seraient-elles remises en discussion par la nouvelle Commission dans le sens indiqué par le Conseil de la Société des Nations? Le traité ne serait-il pas violé sur ce point? et le Conseil ne s'immiscerait-il pas ainsi dans le gouvernement du territoire? Si de tels examens se multipliaient, ce n'est plus la Commission de Gouvernement, mais le Conseil qui gouvernerait. Or, c'est ce que ne veut pas le traité.

A plus forte raison, une enquête sur place aurait-elle tôt fait de ruiner l'autorité de la Commission de Gouvernement.

Et cependant, en août 1920, à la suite de la grève des fonctionnaires, le Conseil envoya une Commission d'enquête sur

place. On n'y a guère pris garde et le résultat n'en a pas été publié. Il faut noter cependant que c'est à la suite de cette enquête qu'une véritable pluie de réclamations s'est abattue sur le Conseil (mémoire sur le franc, sur les troupes françaises). Le plus réel résultat de l'enquête fut ainsi de provoquer les réclamations les moins justifiées et d'augmenter la tâche de la Commission de Gouvernement.

Est-ce bien là le rôle du Conseil? La pondération et la sagesse des membres du Conseil ont permis d'éviter une nouvelle expérience, qui, en raison des circonstances qui l'auraient provoquée, aurait pu avoir les plus fâcheuses conséquences.

Nous estimons qu'à défaut de texte précis, si le Conseil de la Société des Nations a sans aucun doute le droit d'être tenu au courant des actes de la Commission de Gouvernement, il doit être d'une extrême prudence dans l'exercice de ce contrôle.

A cet égard, on peut même se demander si la pratique suivie jusqu'ici est bien conforme au traité. Celui-ci donne au Conseil le pouvoir de nomination et de révocation, c'est tout. Il semble que le paragraphe 17 de l'Annexe soit inspiré des conceptions du droit public américain selon lesquelles l'agent public élu (président ou Parlement) agit lui-même, sans que s'exerce sur lui un contrôle organisé qui gênerait son action, sauf à ne pas être réélu, ou, dans les cas très graves, à être destitué (mise en accusation du président, impeachment recall). Au lieu de cela, on soumet en pratique la Commission de Gouvernement à un contrôle presque tatillon, à l'exemple de celui qu'exerce le Parlement sur le Cabinet en Angleterre, en France; le traité ne parle pas d'un semblable contrôle, il ne prévoit même pas les rapports de la Commission au Conseil. Cela s'explique psychologiquement : le Conseil a voulu avoir quelque chose à faire (1), étendre son rôle. Il veut aussi être renseigné pour exercer en connaissance de cause son pouvoir de réélection ou de révocation. Mais il nous semble bien que sa pratique dépasse les vues des rédacteurs du traité. Ce contrôle, trop suivi, nous paraît, au surplus, de nature à énerver la Commission de Gouvernement.

---

(1) V. *supra*, p. 17, note (1) les raisons qui, selon M. Baker, ont conduit le Président Wilson à accepter le régime de la Sarre.



L'examen des rapports périodiques de la Commission de Gouvernement ainsi que celui des procès-verbaux des séances de ladite Commission devraient suffire, selon nous. Pourquoi n'en serait-il pas ainsi puisque, pour les territoires sous mandat, les seuls rapports de la Puissance mandataire suffisent. Si cependant un examen plus approfondi s'imposait — et encore cela ne devrait se produire que pour des raisons « d'ordre suprême » — il nous semble que le Conseil devrait s'en tenir, au pis aller, à la jurisprudence qu'il s'est tracée jusqu'ici et se borner à procéder lui-même à un examen complémentaire consistant dans l'audition des membres de la Commission de Gouvernement.

Mais la nomination d'une Commission d'enquête, non prévue par le traité, ne nous paraît pas possible en droit strict. Ce serait, à notre avis, de la part du Conseil, une pure immixtion dans le gouvernement du territoire, ce qui est contraire au texte du traité, et il faudrait, au surplus, ainsi que le fait ressortir Lord Robert Cecil (1), que les membres de la Commission de Gouvernement fussent, au préalable, révoqués ou sur le point de l'être.

En fait, une enquête internationale ordonnée par le Conseil ne peut être envisagée, car, comme l'écrit M. Léon Bourgeois (2), le Conseil « ruinerait à jamais toute autorité d'une Commission de Gouvernement quelle qu'elle soit, violerait donc l'esprit même du traité qui donne à cette Commission, vis-à-vis de la France et de l'Allemagne, un pouvoir de décision sans appel, et détruirait lui-même aussi, en même temps que son instrument d'action, la possibilité d'utiliser, dans l'avenir, une administration internationale ».

Enfin, il nous reste à examiner si les populations sarroises et les gouvernements étrangers peuvent déclencher la procédure, présenter des plaintes.

Nous avons vu que la Commission de Gouvernement ne pouvait être responsable devant les représentants de la population (3).

Toutefois, comme c'est en vue d'assurer les droits et le bien-

---

(1) V. *supra*, p. 154.

(2) LÉON BOURGEOIS, *L'Œuvre de la S. D. N.* (1920-1923), p. 318.

(3) V. *supra*, p. 117.

être de la population que le régime a été établi, on ne saurait refuser aux habitants qui sont des « *cestui que trust* » le droit de pétition.

Mais la tendance naturelle des partis a été de s'adresser directement au Conseil de la Société des Nations. Une telle pratique, si elle avait été tolérée, aurait ruiné l'autorité de la Commission de Gouvernement. Au surplus, il est possible que celle-ci donne satisfaction aux réclamations sans qu'il soit besoin de saisir le Conseil.

Aussi celui-ci a-t-il sagement agi en décidant, lors de sa réunion à Rome, le 15 mai 1920, que toutes les pétitions des habitants de la Sarre destinées à la Société des Nations doivent être envoyées à la Commission de Gouvernement et transmises par celle-ci avec ou sans commentaire, au Conseil à titre d'information (1).

Ainsi les droits positifs dévolus à la Commission de Gouvernement sont sauvegardés et il n'est pas porté atteinte non plus à ceux que possèdent les habitants de recourir à la Société des Nations, « *trustee* ».

Toute autre solution aurait été contraire à la lettre comme à l'esprit du traité, non seulement cela aurait conduit le Conseil à une ingérence directe dans l'administration et le gouvernement du bassin, mais encore, les partis hostiles ne se seraient pas fait faute d'adresser à la Société des Nations des recours perpétuels et la Commission de Gouvernement aurait été mise dans l'impossibilité de gouverner.

Nous estimons que, pour les mêmes raisons, il serait bien dangereux pour le Conseil de faire paraître devant lui, ainsi que le proposait M. Branting (2), les représentants de la population. Si la situation était normale et définitive dans le territoire, une pareille audition ne pourrait qu'avoir de bons résultats. Mais, actuellement, cela paraît contraire au traité. D'ailleurs, aux séances des 3 et 7 juillet 1923 (3), M. Branting, à la

---

(1) V. J. O. S. D. N., octobre 1920, p. 403. Rapport de M. Caclamanos du 20 septembre 1920.

(2) V. *supra*, p. 156.

(3) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 871 et 931.

demande même de Lord Robert Cecil, a retiré sa proposition (1).

En ce qui concerne les gouvernements étrangers, deux Etats représentés au Conseil de la Société des Nations, la Suède et la Grande-Bretagne, ont déclenché la procédure en déposant respectivement une plainte et une demande d'enquête. Le Conseil, ainsi saisi directement, a statué sur ces demandes. Parmi les Etats signataires du traité, l'Allemagne a déposé de nombreuses plaintes qui ont été examinées par le Conseil.

Sous réserve de ce que nous avons dit de l'étendue du contrôle que peut exercer le Conseil sur la Commission de Gouvernement, ainsi que de la recevabilité de pareilles demandes, il nous semble que la procédure suivie en la circonstance n'est pas contraire au traité.

---

(1) V. au *J. O. S. D. N.*, octobre 1923, p. 1223, la pétition du 13 mars 1923 des représentants de certains groupes politiques du Comité consultatif tendant à obtenir que les représentants élus soient autorisés à être entendus aux séances du Conseil.

## CHAPITRE IV

### L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

---

#### SECTION I

##### LE STATUT DES FONCTIONNAIRES

Sous l'administration prussienne, les Sarrois avaient été systématiquement écartés des fonctions publiques. Les fonctionnaires supérieurs, les « Kulturträger », étaient tous invariablement choisis en Prusse; quant à ceux qui remplissaient des fonctions subalternes, ils provenaient presque tous soit de la Prusse, soit des pays de la rive droite du Rhin (1).

Pendant la période transitoire, ainsi que nous l'avons vu (2), la France s'était attachée à ne rien changer à l'état de choses existant, de sorte que les quelque 30.000 fonctionnaires allemands qui administraient le bassin continuèrent à y exercer leurs fonctions, sous le contrôle français, il est vrai, mais en relevant toujours du Reich.

Dans sa note du 29 mars 1919 (3), rédigée au cours des négociations relatives à la Sarre, M. Tardieu n'avait pas manqué de demander que les fonctionnaires allemands nommés par l'Administration centrale fussent écartés. Cette solution n'a pas prévalu. Il est certain qu'il aurait été très difficile de les remplacer immédiatement et que, de ce fait, la tâche de la Commission de Gouvernement n'aurait guère été facilitée, mais l'avenir dira si cependant il n'aurait pas mieux valu qu'il en fût ainsi.

Quoi qu'il en soit, le paragraphe 19 de l'Annexe se bornait à donner à la Commission de Gouvernement le droit de nommer et de révoquer les fonctionnaires. La situation des fonc-

---

(1) V. à ce sujet BABELON, *Sarrelouis et Sarrebrück*, p. 272.

(2) V. *supra*, p. 50.

(3) V. *supra*, p. 32.

tionnaires allemands restait donc imprécise. Cette imprécision obligeait la Commission à fixer elle-même le statut de ces fonctionnaires, ce qui la mit aux prises avec de sérieuses difficultés pendant plus de six mois.

Au moment de la mise en application du traité, en janvier 1920, l'Allemagne, qui perdait de ce fait la souveraineté sur la Sarre, pouvait évidemment rappeler ses fonctionnaires. Mais elle se garda bien de le faire, car c'était se priver de son meilleur moyen d'action dans le territoire. Elle les laissa donc sur place, mais leur envoya des instructions aux termes desquelles ils devaient toujours continuer à se considérer comme fonctionnaires du Reich.

Sur ces entrefaites, la Commission rendit le 16 mars 1920 (1) une ordonnance fixant le statut provisoire des fonctionnaires allemands en Sarre. Sous réserve de « leur mise à la disposition de la Commission par leur Gouvernement respectif », ils devenaient fonctionnaires sarrois. La Commission, qui, en vertu du paragraphe 19 de l'Annexe, avait sur eux un droit de révocation « ad mutum », ne leur imposait qu'un stage de six mois à la fin duquel elle se réservait de les remettre à la disposition de leur Gouvernement d'origine. De même, ceux-ci pouvaient résigner leurs fonctions, mais un préavis de trois mois était exigé. Ils devaient prêter serment à la Commission; leurs droits seraient sauvegardés ultérieurement par un statut définitif.

On sait que les fonctionnaires allemands sont très disciplinés, aussi, fidèles aux directives de Berlin, ne furent-ils pas satisfaits par cette ordonnance cependant très libérale. Ils objectèrent qu'ayant déjà juré fidélité au Gouvernement allemand, ils ne pouvaient renier ce serment. Des négociations furent entamées entre la Commission de Gouvernement et M. de Groote, président de la Province rhénane, représentant du Gouvernement allemand. Les pourparlers furent plutôt laborieux; la thèse allemande soutenue par son représentant était celle-ci : les fonctionnaires sont simplement détachés en Sarre et mis à la disposition du Gouvernement sarrois, ils

---

(1) V. J. O. S. D. N. 1920, n° 3, p. 109.



restent donc fonctionnaires allemands et, par conséquent, n'ont pas besoin d'être relevés de leur serment.

Une pareille théorie, si manifestement contraire au paragraphe 19 duquel il résulte que les fonctionnaires en exercice dans le bassin relèvent exclusivement de l'autorité de la Commission de Gouvernement, ne pouvait qu'être rejetée par celle-ci. Le 10 mai, quelque peu étonnée d'une résistance aussi ferme, l'Allemagne se résignait cependant à mettre, sans conditions, à la disposition de la Commission, les fonctionnaires d'Empire ainsi que ceux de l'Etat prussien et de l'Etat bavarois.

Cet important résultat obtenu, il restait à s'entendre directement avec les fonctionnaires en vue de l'établissement du statut définitif prévu par l'ordonnance du 16 mars. Une sous-commission, composée de MM. Lambert et de Booch, membres du Gouvernement à l'époque, et de deux fonctionnaires, élaborait un projet de statut auquel les délégués des fonctionnaires furent appelés à collaborer au cours de nombreuses réunions.

Dans son ordonnance précitée, la Commission avait édicté que, en ce qui concerne le recrutement, les fonctionnaires, exception faite de l'Administration centrale, seraient pris d'abord parmi les Sarrois et, à défaut de ceux-ci, parmi le personnel allemand étranger au bassin. Celui-ci demandait, au contraire, que les fonctionnaires fussent pris en premier lieu en Allemagne et qu'il ne devait être fait appel aux Sarrois que si ce recrutement n'était pas suffisant.

Il n'est pas besoin de chercher qui inspirait une pareille exigence, dont le but manifeste était de maintenir intact en Sarre l'esprit prussien des fonctionnaires. Ce que l'on comprend moins c'est la docilité des Sarrois qui prenaient fait et cause pour des fonctionnaires qui ne cherchaient qu'à les maintenir écartés de l'administration de leur pays.

Se prêtant à une manœuvre également politique et inspirée de l'extérieur, sans doute, les fonctionnaires prétendirent en outre avoir le droit de se former en associations restant affiliées à celles similaires existant en Allemagne.

Cette nouvelle exigence, comme la première, tendait à enlever toute autorité à la Commission en permettant à des groupements étrangers d'intervenir dans des questions d'ordre administratif dont seule la Commission avait à connaître.

Par une singulière coïncidence, cette exigence était formulée au moment même où des papiers saisis par la douane sur l'ex-député sarrois, au Reichstag, Ollmert, établissaient les rapports des fonctionnaires locaux avec une association allemande, l'Heimatdienst, qui a pour but de chercher à éluder, par tous les moyens, les clauses du traité; son activité s'étend surtout dans les territoires à plébiscite et, en Sarre, elle cherchait notamment à s'opposer au fonctionnement du Gouvernement.

Maintenant fermement son point de vue, la Commission se refusa à modifier le statut sur ces points essentiels qui consacraient l'autonomie du bassin. Ce statut fut voté, non sans réserves, par les fonctionnaires le 27 juillet et adopté le 29 par la Commission de Gouvernement à l'unanimité de ses cinq membres (1).

Il n'est pas sans intérêt de donner un aperçu général de ce statut.

Sont fonctionnaires du Gouvernement de la Sarre tous ceux qui, ayant prêté serment dans les conditions prescrites, exercent ou exerceront à l'avenir, dans le territoire de la Sarre, dans un service public régi par le Gouvernement :

1° Des fonctions publiques qui, aux termes des lois allemandes en vigueur au 11 novembre 1918, leur auraient conféré la qualité de fonctionnaires d'Empire ou de fonctionnaires d'Etat directs;

2° Des fonctions publiques nouvelles instituées à titre permanent par la Commission de Gouvernement.

Sont rattachés à cette catégorie tous les employés de communautés administratives et tous les instituteurs sarrois.

Les fonctionnaires du Gouvernement de la Sarre relèvent uniquement de la Commission de Gouvernement à qui ils doivent fidélité et obéissance.

L'ordonnance stipule expressément que, exception faite des employés de l'Administration centrale, les fonctionnaires du Gouvernement de la Sarre seront désormais recrutés en première ligne parmi les Sarrois ou, à défaut de ceux-ci, parmi

---

(1) V. J. O. de la C. de G. du 14 août 1920, le texte de l'ordonnance du 29 juillet.

le personnel allemand étranger à la Sarre. C'est le rappel du principe qui avait donné lieu à de si vives discussions.

Les candidats doivent posséder certains titres ou passer des examens professionnels. Si la Commission ne peut assurer le recrutement, dans de telles conditions, des fonctionnaires qui lui sont nécessaires, elle pourra faire appel, en toute liberté, à des personnes de son choix.

Les conditions d'avancement seront réglées conformément aux lois allemandes et bavaraises en la matière, lesquelles seront uniformisées.

En cas de manquement aux devoirs de sa charge, le fonctionnaire, responsable des actes de sa fonction vis-à-vis de l'autorité supérieure, est passible de sanctions disciplinaires. Les peines du premier degré (les punitions de service) sont l'avertissement, le blâme avec ou sans inscription au dossier; celles du second degré (peines disciplinaires) sont le déplacement, la radiation, la révocation.

Les services publics, régis par le Gouvernement, comprennent chacun, à côté de l'organe de direction, un conseil administratif, qui peut être consulté sur toutes les questions d'administration que la Commission de Gouvernement juge utile de lui soumettre. Il est composé pour un tiers par de hauts fonctionnaires du service, pour un tiers des représentants élus de fonctionnaires, pour un tiers des membres désignés par la Commission de Gouvernement. Il peut siéger en qualité de conseil de discipline. Il est renouvelable tous les trois ans.

Auprès de la Commission de Gouvernement est institué un conseil administratif supérieur qui peut être consulté sur toutes les questions d'administration que la Commission juge utile de lui soumettre. Il comprend les directeurs de l'Administration centrale, trois membres élus par les fonctionnaires dans les conseils administratifs en premier degré, et trois membres désignés par le président de la Commission et pris en dehors des services publics.

Tous ces conseils n'ont que voix consultative.

Le droit d'association est reconnu aux fonctionnaires; toutefois il leur est interdit d'y faire de la politique et de s'unir à des groupements, même similaires, extérieurs à la Sarre.

Le statut fixe, en outre, les conditions de traitements et le régime des retraites.

Son dernier article spécifie que la langue officielle est l'allemand.

Telles sont les grandes lignes de ce statut. Il apparaît, à tout esprit impartial, comme très libéral et comme donnant, dans les limites du traité, toutes garanties aux intéressés (1).

Mais cet arrangement ne faisait pas l'affaire des agitateurs, minorité agissante, recevant ses directives et ses subside de Berlin. Au surplus, le Reich n'avait capitulé devant la Commission de Gouvernement qu'à son corps défendant et par des ingérences perpétuelles dans l'administration du bassin, il montrait qu'il considérait toujours, au mépris des engagements pris par lui et des stipulations formelles du traité, les fonctionnaires sarrois comme relevant de son autorité. C'est ainsi qu'il nommait directement, sans prendre l'attache de la Commission, plusieurs magistrats, le landrath de Sarrelouis, le président des Chemins de fer de Sarrebrück, il correspondait sans cesse avec les fonctionnaires du bassin et leur adressait des instructions.

Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'ainsi travaillés les fonctionnaires qui avaient accepté le statut, le rejetèrent brusquement et décidèrent la grève générale, dans la nuit du 4 au 5 août.

Il faut reconnaître que l'Allemagne avait bien choisi le moment. La situation de la Pologne était critique, les cheminots rhénans s'agitaient; elle pouvait espérer ainsi, par une grève éclatant non seulement en Sarre, mais en Rhénanie et aussi en Alsace-Lorraine, interrompre les relations ferroviaires entre la France et ses troupes d'occupation. Mais ceci n'est qu'une hypothèse, ce qui est certain c'est qu'elle voulait montrer à tous que le traité était inapplicable en Sarre, et que la Commis-

---

(1) Dans son rapport adopté par le Conseil de la S. D. N., le 20 septembre 1920, M. Caclamanos s'est exprimé ainsi : « Il me sera peut-être permis de dire, comme opinion personnelle et après une étude des documents que le statut des fonctionnaires me semble inspiré d'idées démocratiques et conçu dans un esprit d'impartialité qui donne aux fonctionnaires des garanties précieuses contre tout abus de pouvoir. Je ne crois pas devoir aller plus loin et inviter le Conseil à exprimer une opinion quelconque sur le statut des fonctionnaires sarrois. » (V. J. O. S. D. N., 1920, n° 7, p. 153.) Nous avons déjà vu (*supra*, p. 153) les raisons qui ont poussé le Conseil à ne pas intervenir autrement dans cette question.

sion de Gouvernement n'avait réussi qu'à s'aliéner les fonctionnaires. Son calcul fut déjoué grâce à la fermeté de la Commission qui sortit grandie de l'épreuve.

Nous nous trouvions en Sarre à ce moment et nous avons pu constater combien la grève fut générale. Tous les fonctionnaires, sans exception, des administrations, des chemins de fer, des postes, des mines cessèrent, avec discipline, leur travail. Néanmoins, parmi les agents de police, quelques-uns restèrent fidèles; quant aux mineurs et aux ouvriers métallurgistes, ils refusèrent de se solidariser avec eux, et c'est ce qui surtout amena à bref délai l'échec du mouvement.

C'est un avertissement, on voit la force que l'on a laissée à l'Allemagne. Mais il convient de rien exagérer. Il faut considérer, d'une part, que le Reich avait assuré aux fonctionnaires le paiement de leur solde pendant vingt jours, ce qui prouve qu'il n'était pas bien sûr de les décider autrement à immobiliser la vie administrative du territoire, d'autre part, il est prouvé que les chefs auraient menacé de sanctions les défaillants. Bien qu'ils soient sans excuse, puisqu'ils ont compromis pendant quelques jours le ravitaillement de leur pays, on peut conclure que beaucoup obéirent par crainte.

La Commission ne se laissa pas prendre au dépourvu. La grève était déclarée à minuit, à 1 heure l'état de siège était proclamé et la Commission remettait ses pouvoirs de police entre les mains du général Brissaut-Desmaillet, commandant les troupes françaises de la Sarre.

Dans une proclamation adressée à la population, la Commission portait à sa connaissance les véritables raisons du mouvement. Elle rappelait dans quelles conditions le statut avait été élaboré; elle disait notamment qu'elle avait voulu réserver d'abord aux Sarrois les emplois publics; que les indemnités que recevaient les fonctionnaires les plaçaient manifestement dans une situation privilégiée par rapport au reste de la population; que si elle ne leur accordait pas, comme aux ouvriers, la liberté de coalition absolue, c'est parce qu'il était inadmissible « que des fonctionnaires, émanation du pouvoir central, pussent en s'affiliant, sans contrôle, à des associations politiques étrangères au territoire de la Sarre, devenir les agents conscients ou



inconscients d'agitateurs du dehors ». Elle révélait l'action du Heimatdienst, établie par les documents saisis sur l'ex-député Ollmert et tendant à entretenir une agitation continue dans le bassin. Elle rassurait la population en lui faisant connaître que les mesures prises n'étaient dirigées que contre les agitateurs.

Elle terminait en disant qu'elle ne négocierait pas avec des fonctionnaires en grève. « Ce serait, de sa part, admettre que les fonctionnaires ont le droit, cédant à des suggestions d'ordre politique, de compromettre par une cessation concertée du travail, et même par des actes criminels de sabotage, la vie de la collectivité. »

La population témoigna peu de sympathie pour les fonctionnaires qui, par une grève purement politique, non seulement entravaient son travail, mais encore compromettaient son ravitaillement et qui, au surplus, dans leurs revendications, exigeaient que les Sarrois fussent exclus des administrations, témoignant ainsi d'un sentiment anti-sarrois quelque peu osé.

Elle vit d'ailleurs, non sans étonnement, un service réduit de voyageurs et l'évacuation des mines assurés par une compagnie de chemins de fer de campagne venue de l'armée du Rhin.

Les fonctionnaires comprirent également vite qu'ils n'avaient aucune chance d'arriver au résultat escompté et, le 15 août, ils reprenaient leurs occupations : la grève avait duré dix jours.

Devant le calme de la population, l'état de siège avait été appliqué sans rigueur, sans provoquer d'incident. Seuls quelques agitateurs furent expulsés et le procès Ollmert commencé.

L'Allemagne n'avait obtenu d'autre résultat que celui de renforcer l'autorité de la Commission de Gouvernement, qui non seulement ne tint pas rigueur à ses fonctionnaires, mais encore rapporta, par la suite, la plupart des expulsions prononcées au cours de la grève; nous avons vu que depuis l'ordonnance du 15 juin 1921, les habitants de la Sarre ne peuvent plus, en principe, être expulsés du territoire.

M. de Booch, membre sarrois de la Commission, qui avait pris une part active à l'élaboration du statut et qui, d'ailleurs, en avait voté, ainsi que les autres membres, toutes les dispositions, crut devoir, en présence de l'attitude des fonction-

naires, adresser sa démission au Conseil de la Société des Nations, qui l'accepta (1).

Avant d'en terminer avec cette question, il convient de signaler que le Reich ne se tint pas pour battu et qu'il chercha à s'immiscer clandestinement dans l'administration du bassin. Le 28 septembre 1920, le Cabinet Impérial prit une décision qui fut portée à la connaissance des fonctionnaires sarrois par une circulaire « confidentielle » du 13 octobre suivant (2). Il y était dit notamment que les fonctionnaires allemands mis au service de la Commission de Gouvernement restent « fonctionnaires allemands », qu'ils seront promus aux classes supérieures par le Gouvernement allemand sans intervention de la Commission, qu'ils ne peuvent en aucun cas refuser de prêter serment à celle-ci, mais que ce serment ne modifie en rien leur situation vis-à-vis de l'Allemagne, que le temps passé dans la Sarre leur vaudra des avantages particuliers...

Ainsi s'affirmait la volonté de l'Allemagne, au mépris des clauses du traité, de continuer, par l'intermédiaire des fonctionnaires, à administrer un territoire qui lui est devenu étranger.

La Commission a naturellement protesté contre de tels arguments.

En réponse, le Reich lui a fait tenir une lettre à la date du 22 avril 1921 (3), dans laquelle il s'étonne d'une pareille protestation. Les mêmes dispositions, y est-il écrit, ont été prises maintes fois à l'occasion de congés accordés à des fonctionnaires entrant au service de « *gouvernements étrangers* » et ces dispositions n'ont jamais donné lieu à des protestations. Il prétend en outre que, dans les directives qu'il a données, il a tenu compte qu'il fallait nettement séparer les deux faces de la singulière situation juridique où se trouvent les fonctionnaires allemands entrés au service de la Commission de Gouvernement. D'après lui, ces fonctionnaires possèdent certains droits vis-à-vis de la Commission de Gouvernement et d'autres

---

(1) Résolution du 20 septembre 1920 sur le rapport de M. Caclamanos (V. J. O. S. D. N., octobre 1920, p. 404).

(2) Rapport de la C. de G. à la S. D. N., du 25 janvier 1921. J. O. S. D. N., 1921, p. 206-207.

(3) V. J. O. S. D. N., juin 1921, n° 4, p. 320-330 et *supra*, p. 61.

vis-à-vis du Gouvernement allemand, et que seuls les droits de cette dernière catégorie sont réglés par les décrets des Gouvernements du Reich, prussien et bavarois. Selon lui, cela ressort clairement de la disposition portant que le serment prêté entre les mains de la Commission de Gouvernement ne modifie nullement la situation juridique des fonctionnaires vis-à-vis de leur gouvernement national et que, par conséquent, le refus de ce serment ne pourrait être considéré comme fondé.

Mais alors, on s'explique difficilement que le Reich ait renoncé, pour des raisons « *faciles à comprendre* » (*sic*) (1), à rendre publique la décision du 28 septembre 1920 susvisée.

Le 30 février 1923, le ministre allemand des Transports adressa à la Direction des chemins de fer de la Sarre un télégramme concernant l'attitude à adopter par le personnel des chemins de fer à l'occasion de l'occupation de la Ruhr. M. Rault s'est élevé contre cette nouvelle ingérence dans l'administration de la Sarre. Dans sa séance du 23 avril 1923 (2), le Conseil de la Société des Nations prit acte de la réponse du Gouvernement allemand du 1<sup>er</sup> avril 1923, imputant à une erreur de ses services l'envoi du télégramme en question. M. Hanotaux a exprimé l'espoir que de telles erreurs ne se renouvelleraient pas.

Enfin, il convient de signaler que l'effectif total des fonctionnaires de la Sarre est de 12.000, sur lesquels 73 seulement sont de nationalité autre qu'allemande. La présence de fonctionnaires bilingues se justifie par les nécessités d'une administration internationale.

Ces fonctionnaires se répartissent ainsi (3) :

1° Hauts fonctionnaires et magistrats de la Cour suprême :

|                      |    |                       |   |
|----------------------|----|-----------------------|---|
| Français .....       | 16 | Anglais .....         | 1 |
| Suisses .....        | 5  | Hollandais .....      | 1 |
| Belges .....         | 3  | Tchéco-slovaque ..... | 1 |
| Luxembourgeois ..... | 2  |                       |   |

2° Fonctionnaires moyens (secrétaires particuliers) :

|                |    |                |   |
|----------------|----|----------------|---|
| Français ..... | 12 | Polonais ..... | 1 |
| Suisse .....   | 1  |                |   |

(1) V. *J. O. S. D. N.*, 1921, n° 2, p. 206.

(2) V. *Id.*, juin 1923, p. 793.

(3) V. *Id.*, septembre 1923, n° 9, p. 1064.

## 3° Sténo-dactylographes, traducteurs :

|                |    |  |                      |   |
|----------------|----|--|----------------------|---|
| Français ..... | 29 |  | Luxembourgeois ..... | 1 |
|----------------|----|--|----------------------|---|

## SECTION II

## L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

## § 1 — Administration centrale

L'Administration centrale a son siège à Sarrebrück. Elle comprend un Secrétariat général de la Commission de Gouvernement et un certain nombre de Départements, chacun d'eux étant divisé en directions ou services.

Les Directions de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, du Commerce, du Travail, des Assurances sociales et du Contrôle des mines sont placées sous l'autorité directe du président, qui traite également toutes les questions relatives aux Affaires étrangères.

La gestion des autres Départements est, ainsi que nous l'avons déjà vu, confiée aux différents membres de la Commission de Gouvernement, savoir :

Le Département de la Justice, de l'Instruction publique et des Cultes, au membre danois;

Le Département des Travaux publics, des Chemins de fer, Postes et Télégraphes, au membre belge;

Le Département des Finances et du Ravitaillement, au membre canadien;

Le Département de l'Agriculture et de l'Assistance, au membre sarrois.

Les organes de l'Administration centrale n'exercent leur autorité que par délégation du membre de la Commission de Gouvernement dont ils relèvent (art. 4 du statut du 29 juillet 1920).

Comme il n'existait pas dans la Sarre de personnalités qualifiées pour remplir les fonctions de directeur — les Allemands ayant systématiquement écarté les Sarrois de l'administration — ces emplois furent confiés à des Français expérimentés. Il convient de faire remarquer que ces nominations ne lésaient aucun droit, puisqu'il s'agissait de créations d'emplois prévues d'ailleurs au statut (art. 2 et 3).

Quant aux autres fonctionnaires, ils ont été choisis de préférence parmi les Sarrois.

## § 2 — Administration des cercles, des bourgmestries et des communes

La Commission de Gouvernement, conformément au traité, s'est attachée à maintenir les divisions administratives existantes, tout en coupant les liens qui les rattachaient aux autorités allemandes.

Le bassin ne comprend pas seulement une partie du territoire appartenant naguère à la Prusse, mais encore un fragment du Palatinat bavarois : le district de Saint-Ingbert et un certain nombre de communes détachées du district de Hombourg y compris cette ville et du district de Deux-Ponts. Une réorganisation administrative de cette région s'imposait. Il a été décidé de maintenir une sous-préfecture à Hombourg et d'y rattacher les communes des anciens districts de Hombourg et de Deux-Ponts. De plus, les cercles de Merzig et de Saint-Wendel, qui n'étaient sarrois qu'en partie, furent naturellement réduits à la partie sarroise.

1° *Administration des cercles.* — Le territoire de la Sarre est ainsi divisé en sept cercles ruraux, savoir : Sarrebrück-Campagne, Sarrelouis, Merzig, Ottweiler, Saint-Wendel, Saint-Ingbert et Hombourg; la ville de Sarrebrück forme un cercle urbain.

Chaque cercle rural (équivalant d'une sous-préfecture) a un conseil de cercle (1) dont les membres sont élus pour trois ans suivant des principes que nous exposerons plus loin. Ces conseils délibèrent sur les questions intéressant l'ensemble du cercle (budget, emprunts, routes, etc...).

Chaque conseil de cercle a une délégation permanente (Kreisausschuss) chargée tout à la fois d'assurer l'exécution des décisions du Kreistag, d'exercer un contrôle sur l'administration des communes et de statuer en première instance sur certains litiges administratifs.

Le pouvoir central est représenté par un sous-préfet (Lan-

---

(1) Le Kreistag pour la partie prussienne et le Bezirktag pour la partie bavaroise.



drath) nommé par le président de la Commission de Gouvernement après avis du Kreistag.

2° *Administration des bourgmestries et des communes.* — Chaque commune (Gemeinde) a un conseil communal (Gemeinderat) dont les membres sont élus dans les mêmes conditions et suivant les mêmes principes que les membres des conseils de cercle. Le maire (Gemeindvorsteher) est élu par le conseil communal, mais son élection doit être ratifiée par le sous-préfet.

La commune joue dans la partie prussienne du territoire un rôle très effacé. La véritable cellule administrative est la bourgmestrie (Bürgermeisterei) constituée par la réunion de plusieurs communes (1). C'est à la bourgmestrie que sont centralisés les services de l'état civil, de l'assistance, du ravitaillement, etc...

Chaque bourgmestrie a un conseil de bourgmestrie (Bürgermeistereirat) comprenant les maires des différentes communes de la bourgmestrie et des délégués élus par chaque conseil communal.

Le conseil de bourgmestrie a des attributions étendues, comparables à celles des conseils municipaux en France.

Le bourgmestre (Bürgermeister), chef de l'administration communale, est élu par le conseil de bourgmestrie, mais son élection doit être ratifiée par le président de la Commission de Gouvernement sur avis du Kreisausschuss.

Le bourgmestre est généralement un fonctionnaire de carrière rétribué; cependant quelques bourgmestries ont des bourgmestres non rétribués choisis parmi des personnalités marquantes de la localité qui acceptent, à titre honorifique, d'exercer cette charge.

Huit localités du territoire, Sarrebrück, Sarrelouis, Merzig, Ottweiler, Saint-Wendel, Hombourg, Saint-Ingbert et Neunkirchen (2), ont, en raison de leur importance, le rang de villes (stadt) et jouissent d'un régime spécial comportant une plus large autonomie.

(1) Le T. d. I. S. comprend 293 communes et 82 bourgmestries dont 46 pour la partie prussienne et 36 pour la partie bavaroise.

(2) Neunkirchen n'a été élevée que récemment au rang de ville (32.000 habitants, elle est la deuxième ville du territoire). V. J. O. S. D. N., mars 1922, p. 217, Rapport de la C. de G. à la S. D. N.

3° *Les règlements électoraux et les élections.* — Etant donné le nouveau régime politique de la Sarre et ce fait que les pouvoirs des assemblées locales étaient ainsi virtuellement expirés, on conçoit que l'un des premiers soins de la Commission de Gouvernement ait été d'établir un nouveau règlement électoral afin de permettre le renouvellement de ces assemblées. L'ordonnance rendue dans l'objet le 29 avril 1920 (1) et complétée par le règlement du 29 mai suivant (2) est très libérale.

Les élections ont lieu au suffrage universel égal, direct et secret, conformément au principe de la représentation proportionnelle. Le droit de vote est reconnu à tous les habitants sans distinction de sexe, âgés de vingt ans. Toutefois, certaines dispositions ne permettaient l'exercice de ce droit qu'à ceux qui étaient nés dans la Sarre ou y avaient leur domicile légal au 11 novembre 1918. Ces dispositions étaient privatives aux premières élections, car l'article 3 de l'ordonnance précitée prévoyait que les conditions de domicile et de résidence seraient modifiées. Il était nécessaire, en effet, de tenir compte de ce fait que le nouveau régime politique et économique avait pour conséquence la fixation dans le territoire de fonctionnaires et commerçants venus de divers pays.

Le droit de suffrage est actuellement accordé à toutes les personnes, sans distinction de sexe, possédant la qualité d'habitant de la Sarre, âgées de vingt ans au moins au jour de l'élection, et qui résident dans la circonscription électorale (3).

L'éligibilité est conférée par l'article 5 de l'ordonnance du 29 avril 1920 à toute personne possédant les droits électoraux, domiciliée et résidant dans le territoire de la Sarre, qui aurait vingt-cinq ans révolus le jour du scrutin. Actuellement, outre ces conditions, le candidat doit avoir une résidence d'au moins six mois dans la circonscription électorale (3).

Le contentieux des élections ressortit aux tribunaux administratifs. La réclamation est portée devant l'Administration sous certaines conditions de délai et de forme (art. 38-39 de

---

(1) V. J. O. S. D. N., juin 1920, n° 4, p. 200 (Annexe au rapport de la C. de G. du 1<sup>er</sup> mai 1920).

(2) V. J. O. de la C. de G. du 15 juin 1920.

(3) V. J. O. S. D. N., décembre 1923, p. 1554 (Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 1<sup>er</sup> octobre 1923).

l'ordonnance du 29 mai 1920). Le tribunal administratif de première instance statue sauf recours devant le tribunal administratif supérieur (art. 40 et 41 de ladite ordonnance).

Les élections ont eu lieu, pour les conseils municipaux, le 11 juillet 1920 et, pour les assemblées de cercles, le 18 du même mois.

La population avait bien accueilli cette réforme démocratique et un orateur a pu dire, dans une réunion, que c'était le meilleur don que la Commission leur avait fait, aussi le nombre des votants fut-il relativement élevé : 80 % des inscrits pour les élections municipales et 67 % pour les élections aux assemblées de cercle (1).

Les résultats permettent de donner quelques indications sur l'orientation de l'opinion sarroise. Dans l'ensemble, les voix se sont ainsi réparties pour les assemblées de cercle et de district (1) :

|                                |      |                                          |      |
|--------------------------------|------|------------------------------------------|------|
| Parti du centre catholique.    | 43 % | Parti démocratique indépend <sup>t</sup> | 5 %  |
| Parti socialiste démocratique. | 24 % | Groupements divers .....                 | 11 % |
| Parti socialiste indépendant.  | 17 % |                                          |      |

Il n'est pas sans intérêt de comparer ce pourcentage à celui révélé par élections à l'Assemblée nationale allemande du 9 janvier 1919 (1) :

|                                |      |              |      |
|--------------------------------|------|--------------|------|
| Parti du Centre.....           | 48 % | Divers ..... | 16 % |
| Parti socialiste démocratique. | 36 % |              |      |

La progression du parti socialiste s'explique par ce fait que, depuis 1919, le parti socialiste indépendant s'est organisé dans la Sarre.

Les élections municipales ont donné pour Sarrebrück et Sarrelouis, les deux grandes villes de la Sarre, les résultats suivants (1) :

|                                   |      |                               |      |
|-----------------------------------|------|-------------------------------|------|
| <i>Sarrebrück :</i>               |      | <i>Sarrelouis :</i>           |      |
| 55.000 inscrits; votants : 36.000 |      | Votants : 81 % des inscrits.  |      |
| Parti du Centre.....              | 31 % | Parti du Centre.....          | 59 % |
| Parti socialiste démocrate...     | 25 % | Parti socialiste indépendant. | 27 % |
| Parti socialiste indépendant.     | 16 % | Union des intérêts locaux...  | 13 % |
| Liste concentrat. bourgeoise.     | 27 % | Parti bourgeois.....          | 1 %  |
| Union économique sarroise...      | 1 %  |                               |      |

(1) Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 25 octobre 1920, *J. O. S. D. N.*, n° 8, novembre 1920, p. 67-68.

Notons, sans y attacher une signification quelconque, que des Français ont été élus dans l'arrondissement de Sarrelouis.

Le mandat des membres des conseils municipaux et des assemblées de cercle expirait le 1<sup>er</sup> août 1923. Le renouvellement de ces assemblées eut lieu le 8 juillet 1923.

La participation au scrutin, bien que relativement forte, accuse néanmoins sur les premières élections, une légère diminution. Les pourcentages sont en effet les suivants (1) : 68 % des électeurs inscrits pour les élections municipales et 63 % pour les élections aux assemblées de cercle. La classe ouvrière s'est, en général, désintéressée des élections aux assemblées de cercles dont les attributions, nous l'avons vu, ont un caractère trop administratif.

En ce qui concerne les élections municipales, il suffira de citer les chiffres relatifs aux deux grandes villes de la partie prussienne du territoire : Sarrebrück et Neunkirchen, et à ceux de deux communes, l'une Dillingen, localité industrielle de la partie prussienne, l'autre, Blieskastel, agglomération rurale de la partie bavaroise.

Les voix se sont réparties comme suit (1) :

*Conseil municipal de Sarrebrück :*

Nombre de sièges..... 60

Nombre de suffrages émis. 2.138.439

|                                                                              | Voix obtenues | Sièges |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------|
| Centre .....<br>( <i>Centrum</i> ).                                          | 650.355       | 19     |
| Parti libéral populaire.....<br>( <i>Liberale Volkspartei</i> ).             | 380.829       | 11     |
| Association de propriétaires.....<br>( <i>Haus-und Grundbesitzer</i> ).      | 229.896       | 6      |
| Parti démocratique allemand.....<br>( <i>Deutsch-Demokratische Partei</i> ). | 155.062       | 4      |
| Parti national allemand.....<br>( <i>Deutschnational Partei</i> ).           | 102.511       | 3      |
| Parti socialiste unifié.....<br>( <i>Vereinigte Sozialdem. Partei</i> ).     | 456.170       | 13     |
| Parti communiste.....<br>( <i>Kommunistische Partei</i> ).                   | 163.616       | 4      |

(1) V. J. O. S. D. N., décembre 1923, p. 1554, Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 1<sup>er</sup> octobre 1923.

*Conseil municipal de Neunkirchen :*

Nombre de sièges..... 42  
 Nombre de suffrages émis. 301.410

|                                                                              | Voix obtenues | Sièges |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------|
| Centre .....<br>( <i>Centrum</i> ).                                          | 87.017        | 12     |
| Parti démocrate allemand.....<br>( <i>Deutsch-dem. Partei</i> ).             | 41.658        | 9      |
| Association des classes moyennes.....<br>( <i>Bürgerliche Vereinigung</i> ). | 38.428        | 4      |
| Parti libéral populaire.....<br>( <i>Liberale Volkspartei</i> ).             | 23.127        | 3      |
| Parti socialiste unifié.....<br>( <i>Vereinigte Sozialdem. Partei</i> ).     | 77.728        | 11     |
| Parti communiste.....<br>( <i>Kommunistische Partei</i> ).                   | 32.780        | 4      |

*Conseil municipal de Dillingen :*

Nombre de sièges..... 23  
 Nombre de suffrages émis. 67.986

|                                                                   |        |   |
|-------------------------------------------------------------------|--------|---|
| Centre .....<br>( <i>Centrum</i> ).                               | 26.137 | 9 |
| Association des classes moyennes.....<br>( <i>Bürgerpartei</i> ). | 13.591 | 5 |
| Parti communiste.....<br>( <i>Kommunistische Partei</i> ).        | 18.741 | 6 |
| Parti socialiste unifié.....<br>( <i>Sozialdem. Partei</i> ).     | 9.517  | 3 |

*Conseil municipal de Blieskastel :*

Nombre de sièges..... 16  
 Nombre de suffrages émis. 12.174

|                                                                                                                       |       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----|
| Association mixte de protection du Commerce et de l'Industrie .....<br>( <i>Schutzverein für Handel u. Gewerbe</i> ). | 7.382 | 10 |
| Parti ouvrier.....<br>( <i>Arbeiterpartei</i> ).                                                                      | 3.669 | 5  |
| Parti socialiste unifié.....<br>( <i>Sozialdem. Partei</i> ).                                                         | 1.123 | 1  |

Dans son rapport du 1<sup>er</sup> novembre 1923 à la Société des Nations (1), la Commission de Gouvernement estime que la consultation électorale de juillet 1923 peut être caractérisée :

(1) V. J. O. S. D. N., décembre 1923, p. 1555.



En premier lieu par une diminution des voix, à quelques exceptions près, accordées aux personnalités politiques très nettement accentuées;

par le souci de la classe ouvrière qui paraît prendre conscience de sa force en rejetant quelques-uns de ses anciens chefs notoires, et entend se faire représenter par des délégués choisis dans son sein;

par l'apparition enfin de groupements corporatifs d'union indépendante, qui ont entrepris la lutte contre les partis politiques pour la défense des intérêts sarrois.

Ces considérations sur les élections aux assemblées communales ne seraient pas complètes si l'on ne mentionnait pas une manœuvre à laquelle ont procédé certains partis pour annuler, en quelque sorte, les résultats du scrutin. Le désaveu infligé par la population à certains chefs politiques avait sérieusement éprouvé quelques partis politiques. Ils se sont servis d'une clause de l'ordonnance du 29 avril 1920 (1) disposant qu'un candidat élu, se démettant de son mandat ou cessant, pour toute autre cause, d'exercer ses fonctions, pouvait être remplacé par celui des candidats de sa liste venant immédiatement après le dernier des élus de ladite liste, pour remédier à la sanction du suffrage universel.

Des partis utilisant le système de remplacement ont obtenu le désistement d'un grand nombre de leurs élus pour que certains de leurs chefs mis en minorité par les votes des électeurs, puissent continuer à siéger dans les assemblées communales.

### § 3 — Juridictions administratives

L'établissement de tribunaux administratifs résulte de l'ordonnance du 28 juillet 1920.

La Commission de Gouvernement a dû innover en cette matière. Elle s'est fondée sur le paragraphe 19 de l'Annexe qui lui donne le droit de créer tels organes administratifs qu'elle jugera nécessaires et sur le paragraphe 23 qui l'autorise à légiférer quand les circonstances le commandent.

Les tribunaux qu'il s'agissait de remplacer étaient en effet l'un, le « Bezirksausschuss », siégeant à Trèves, et le « Sénat », près la Chambre de l'Intérieur du Gouvernement du Palatinat à Spire.

Toutefois, afin de respecter les habitudes locales, la Commission s'est inspirée des lois prussiennes des 2 août 1880 et 30 juillet 1883 et de la loi bavaroise du 8 août 1898.

Le Tribunal administratif de première instance (Verwaltungsausschuss) est constitué par un Conseil du contentieux administratif siégeant à Sarrebrück. Il correspond à notre Conseil de préfecture. Il est composé de membres nommés et de membres élus. Trois membres sont nommés par le prési-

---

(1) Art. 24.

dent de la Commission, ils jouissent des droits et prérogatives accordés aux juges et sont soumis aux mêmes obligations que ces derniers.

Dans la partie prussienne, chaque commission de cercle élit un titulaire et un suppléant, dans la partie bavaroise chaque commission de district élit deux titulaires et deux suppléants. Ces membres élus restent en fonctions trois ans. En cas d'infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont soumis aux règles disciplinaires applicables aux juges.

Le président et le vice-président de ce Conseil sont nommés par le président de la Commission.

Il comprend une section pour les affaires bavaroises et une section pour les affaires prussiennes. Chaque section se compose de membres nommés et de trois membres élus. L'ordre dans lequel les membres élus sont appelés à siéger est fixé chaque année par le président.

A Sarrelouis siège une Haute Cour administrative (*Oberverwaltungsgericht*), comme Conseil supérieur de la magistrature et comme tribunal administratif d'appel. Il remplace, pour la partie prussienne la Haute Cour administrative de Berlin et, pour la partie bavaroise, celle de Munich. Il est composé de juges et de fonctionnaires de l'ordre administratif, la prépondérance étant réservée à l'élément judiciaire. Il remplit des fonctions analogues à celles du Conseil d'Etat en France (1).

Enfin un tribunal des conflits (*Kompetenz-Konflikts-Gerichtshof*), composé en partie de fonctionnaires et de magistrats, statue sur les conflits de compétence.

---

(1) Voir *B. I. I. I.*, juillet 1922, p. 109, n° 1763, la décision de la Haute-Cour Administrative de Berlin du 2 octobre 1920 (*Deutsche Juristische Zeitung*, xxvii (1922), p. 260). Ce tribunal revendique la connaissance des affaires relatives à l'impôt sur le revenu avant la mise en vigueur du traité. Nous verrons plus loin, en étudiant d'une manière générale la compétence des tribunaux sarrois, ce qu'il faut penser d'une pareille prétention.

## CHAPITRE V

### LA FORCE PUBLIQUE

La force publique est composée dans le territoire de la Sarre des éléments suivants : 1° les forces de police communales; 2° la gendarmerie sarroise; 3° la gendarmerie française; 4° les troupes françaises.

Nous avons déjà examiné, mais en restant dans les généralités, la question du maintien de l'ordre dans le territoire. Il convient, en raison de son importance, au point de vue juridique, de lui consacrer ici une étude plus approfondie.

#### SECTION I

##### L'ORGANISATION DE LA FORCE PUBLIQUE

###### § 1 — Les forces de police communale

Dans chaque commune ou groupe de communes existe un corps de force de police locale dirigé par un commissaire de police sous l'autorité du bourgmestre qui est lui-même un fonctionnaire nommé par la Commission de Gouvernement. La force de police communale a un effectif d'environ 200 hommes (1). Comme c'est le maintien pur et simple de l'état de choses existant antérieurement, il paraît sans intérêt d'entrer dans plus de détails.

###### § 2 — La gendarmerie sarroise (Saarlandjaegerkörper)

Le paragraphe 30 de l'Annexe dispose qu'il n'y aura sur le territoire du bassin de la Sarre aucun service militaire obligatoire ou volontaire et que seule une gendarmerie locale y sera organisée pour le maintien de l'ordre.

La Commission de Gouvernement s'est préoccupée de constituer cette gendarmerie locale. Des anciennes gendarmeries prussienne et bavaoise abandonnées, après l'armistice, par les autorités allemandes, elle a fait un corps homogène placé

---

(1) V. PRIOU, *op. cit.*, p. 42.

sous son contrôle direct. Elle a assimilé ces gendarmes, les « Saarlandjäger » (chasseurs territoriaux) non à des militaires, ce qui eût été contraire au paragraphe 30 susvisé, mais à des fonctionnaires civils, quoique soumis néanmoins à une discipline étroite.

Constituée par l'ordonnance du 7 juillet 1920 (1), la gendarmerie sarroise est placée sous l'autorité d'un seul chef et se compose de sections locales stationnées dans leurs circonscriptions territoriales et d'un groupe mobile.

Elle est répartie sur tout le territoire sous forme de brigades appuyées par le groupe mobile qui se trouve à Sarrebrück (2). Dans chaque cercle, un gradé (Landjägerinspektor) est l'intermédiaire direct entre le chef de corps et les chefs de brigade; il a aussi pour mission de déférer aux réquisitions qui lui sont adressées par les autorités judiciaires ou administratives, lesquelles ont toute latitude pour faire appel à la gendarmerie. Mais, cette réquisition lancée, il appartient au commandant du groupe de gendarmerie d'en assurer seul l'exécution.

Le chef de la gendarmerie est responsable devant la Commission de Gouvernement et il sert d'agent de liaison entre celle-ci et les services de la gendarmerie. C'est au président de la Commission, ou à son délégué, qu'il appartient de donner des instructions générales à ce chef.

La Commission de Gouvernement s'est heurtée, dans la pratique, à de sérieuses difficultés pour assurer le recrutement de cette gendarmerie. En vertu du paragraphe 30, le recrutement doit être local; il ne peut être fait appel à des étrangers, or la population sarroise est pour les trois quarts une population ouvrière. Mais c'est surtout au point de vue financier que des difficultés se sont élevées.

En 1922 l'effectif était de 155 gendarmes, dont 123 répartis dans diverses localités et 32 à Sarrebrück. Les crédits figurant au budget s'élevaient à 1.180.150 francs et 734.500 marks, soit par homme 7.614 francs et 4.730 marks. alors que le budget

---

(1) V. J. O. S. D. N., avril 1923, p. 424, J. O. de la C. de G., n° 7 du 24 juillet 1920.

(2) Ce groupe mobile est chargé de la garde de l'hôtel du Gouvernement et des Ministères

comportait au total 68 millions de francs et 327 millions de marks (1).

Cependant, ainsi que nous le verrons plus loin, le Conseil de la Société des Nations, à différentes reprises, a prié la Commission de Gouvernement d'augmenter les effectifs de la gendarmerie. Celle-ci sera portée au cours de l'exercice budgétaire 1923 (1<sup>er</sup> avril 1923—31 mars 1924), suivant le plan tracé par le président de la Commission de Gouvernement dans sa lettre du 8 mars 1923 (2) au secrétaire général de la Société des Nations, à l'effectif total de 355, soit une création de 200 emplois de gendarmes. Dans cette lettre, M. Rault faisait ressortir les conséquences budgétaires du programme qu'il se proposait de suivre : « En adoptant la création de 200 gendarmes, la Commission de Gouvernement a décidé de faire figurer au budget un crédit de 1.190.000 francs pour la solde de 173 gendarmes nouveaux, 16 premiers gendarmes (*oberlandjäger*), 8 brigadiers (*Landjägermeister*) et 3 officiers (*Landjägerinspekter*) auquel il faut ajouter 93.000 francs pour l'habillement, 157.000 francs pour l'achat de harnachement, 17.000 francs pour bicyclettes et 65.000 francs pour frais d'administration, au total 1.525.000 francs. Si l'on ajoute 1.285.000 francs qui figuraient aux prévisions budgétaires avant que la Commission de Gouvernement n'ait arrêté ce plan, il s'ensuit que la Commission de Gouvernement consacrera au total pour la gendarmerie en 1923-1924, 2.810.000 francs. »

Le Conseil de la Société des Nations a pris connaissance de ce programme à la séance du 23 avril 1923 (3); il a estimé que ce n'était là qu'un commencement et dans sa résolution du même jour, prise sur le rapport (4) de M. Tang Tsai-Fou, délégué de la Chine, il a « invité la Commission de Gouvernement à soumettre au Conseil, avant l'adoption du budget relatif à l'exercice 1924-1925, son programme de relèvement de l'effectif de la gendarmerie locale pour la période correspondante ».

Cette résolution a été rappelée dans celle rendue le 7 juillet 1923 (5) à la suite de l'examen général de l'administration du

---

(1) V. J. O. S. D. N., novembre 1922, p. 1130.

(2) V. *Id.*, avril 1923, p. 424.

(3) V. *Id.*, juin 1923, p. 592.

(4) V. *Id.*, juin 1923, p. 682.

(5) V. *Id.*, août 1923, p. 930.



territoire de la Sarre par le Conseil qui a marqué ainsi de nouveau son désir de voir la gendarmerie sarroise renforcée à bref délai.

La Commission de Gouvernement a poursuivi ce renforcement conformément au programme tracé dans sa lettre du 8 mars 1923. A la date du 1<sup>er</sup> octobre 1923, elle informait le secrétaire général de la Société des Nations (1) que 100 nouveaux gendarmes avaient été admis et instruits dans l'école de gendarmerie qu'elle a créée en 1920 (2).

Dans sa séance du 11 mars 1924 le Conseil de la Société des Nations s'est de nouveau occupé de la question. M. Salandra (Italie) a présenté un rapport concluant à la création de 200 gendarmes nouveaux au lieu de 500 primitivement prévus pendant l'exercice financier 1924-1925. Lord Parmoor, au nom du Gouvernement britannique, a remis au Conseil une lettre provenant d'habitants de la Sarre, lesquels s'offrent, pour hâter l'évacuation des troupes françaises, à supporter les charges de la création de 1.000 gendarmes. Il estime que ce nombre de gendarmes est suffisant pour assurer la sécurité du territoire de la Sarre. Tel n'a pas été l'avis de M. Rault, qui estime que cette sécurité ne peut être assurée sans une force d'au moins 3.000 hommes. Son collègue des Finances, M. Stephens, a montré qu'il était impossible, eu égard à la situation financière de la Sarre, d'envisager une aggravation du déficit budgétaire par un accroissement trop rapide des forces de gendarmerie. Lord Parmoor, ayant retiré sa proposition, le Conseil adopta les conclusions du rapport de M. Salandra (3).

### § 3 — La gendarmerie française

La présence des troupes françaises nécessitait également celle d'un corps de gendarmerie française.

L'effectif qui a été mis par le Gouvernement français à la

---

(1) V. J. O. S. D. N., décembre 1923, p. 1557, Rapport de la C. de G. du 1<sup>er</sup> octobre 1923.

(2) Les cours durent trois mois, l'instruction est donnée à 50 élèves à la fois.

(3) Lors de l'examen du budget du territoire de la Sarre pour l'exercice 1924-1925, auquel la Commission de Gouvernement a procédé dans la première quinzaine du mois d'avril, il est apparu que la situation financière permettrait une augmentation de l'effectif de la gendarmerie locale plus considérable que celui envisagé par la Commission de Gouvernement au mois de février dernier. Dans ces conditions, la Commission, déférant au vœu exprimé par le Conseil de la Société des Nations, a décidé de porter de 200 à 400 hommes l'augmentation des effectifs de la gendarmerie locale. Cette gendarmerie, qui comptait 355 hommes à la fin

disposition de la Commission de Gouvernement varie entre 75 et 100 hommes (1).

La question de la compétence sur le territoire de la Sarre des gendarmes français ainsi que celle des rapports qu'ils peuvent avoir avec leurs collègues sarrois, sont réglées par l'ordonnance du 7 juillet 1920 (2).

La gendarmerie française dépend directement de la Commission de Gouvernement pour tout ce qui concerne son emploi.

Elle a essentiellement pour rôle la répression de toutes les infractions commises par les militaires des troupes de garnison. Elle peut, en outre, être chargée de l'exécution de réquisitions, ainsi que de toutes missions ayant pour but la sécurité générale, notamment le contrôle de la circulation à l'entrée et à la sortie du territoire de la Sarre.

En cas de flagrant délit, elle peut intervenir spontanément. Dans ce cas, les procès-verbaux dressés sont transmis directement à la Commission de Gouvernement qui les fait parvenir à l'autorité compétente.

Lorsque des arrestations sont opérées, les inculpés sont remis à l'autorité locale avec une note rédigée en allemand qui relate les circonstances de ces arrestations.

Pour l'exécution des missions dont elle est chargée, elle peut demander l'assistance de la gendarmerie sarroise, de la police et, en général, des autorités locales qui sont tenues de la leur prêter.

De leur côté, les magistrats de l'ordre judiciaire, les landrâte et les bourgmestres ont le droit de demander le concours de la gendarmerie française toutes les fois que des troubles graves pour l'ordre public sont à craindre ou qu'il y a lieu de prêter main-forte à la police ou à la gendarmerie locale. Les demandes sont adressées directement par écrit soit au commandant de la gendarmerie de la Sarre, soit à un officier. Mais la Commission de Gouvernement doit être immédiatement avisée par l'autorité requérante. Toutes les fois que la gendarmerie française intervient sur la demande d'une autorité

---

du mois de mars, comptera donc, à la fin de l'exercice budgétaire 1924-1925, 755 hommes. (*Le Temps*, 7 mai 1924.)

(1) V. PRIOU, *op. cit.*, p. 42.

(2) V. J. O. C. de G., n° 7, du 24 juillet 1920.

judiciaire ou d'une administration locale, elle doit être assistée d'un ou plusieurs gendarmes ou agents locaux à qui il appartient spécialement de rendre compte à l'autorité mandante du résultat des opérations effectuées.

#### § 4 — Les troupes françaises

Nous avons déjà vu (1) la raison pourquoi les troupes françaises sont mises à la disposition de la Commission de Gouvernement du territoire. Nous avons dit également que ces troupes « de garnison » et non « d'occupation », n'avaient en réalité de rôle à jouer qu'en cas de troubles ou de grèves.

Pendant la grève des fonctionnaires, en août 1920, la Commission de Gouvernement, en vertu du paragraphe 30 de l'Annexe, a remis ses pouvoirs de police entre les mains du général commandant les troupes françaises, et l'état de siège a été proclamé. Si pendant la grève générale des mineurs (74.000 grévistes), grâce aux ordonnances dites de sécurité prises par la Commission de Gouvernement, l'état de siège ne fut pas proclamé, il fallut néanmoins renforcer l'effectif des troupes (de 2.000 à 4.000 hommes) (2).

C'est qu'en effet, ainsi que nous allons le voir, le Conseil de la Société des Nations a constamment demandé à la Commission de Gouvernement qu'elle développe le corps de gendarmerie locale afin de réduire les effectifs des troupes françaises.

Les effectifs minima que l'expérience a montré nécessaires pour le maintien de l'ordre en Sarre, en cas de troubles, ressortent du tableau suivant (3) :

##### *Chemins de fer :*

Développement du réseau ferré : 400 kilomètres.

Gares et installations correspondant à un } 420 trains voyageurs ;  
mouvement quotidien de ..... } 300 trains marchandises ;

Effectifs assurant la surveillance (non la protection) :

|                                          |        |               |
|------------------------------------------|--------|---------------|
| 1° des gares et installations.....       | 200 h. | } 800 hommes. |
| 2° de la voie (15 h. par 10 kilom.)..... | 600 h. |               |

##### *Mines. Usines. Services municipaux :*

Population ouvrière totale, environ 500.000 personnes.

(1) V. *supra*, p. 120.

(2) V. J. O. S. D. N. Déclaration de M. Rault, juin 1923, p. 592.

(3) V. *Id.*, avril 1922, p. 322.

Centres ouvriers répartis dans une zone de 20 kilomètres sur 30 kilomètres :  
 \* 8 agglomérations urbaines de plus de 10.000 habitants.

Effectif de police nécessaire :

2 batteries..... }  
 6 bataillons..... } 4.000 hommes.

Réserve à la disposition immédiate du commandement :

1 régiment d'infanterie : 3 bataillons. 2.000 h. }  
 3 batteries d'artillerie..... 250 h. } 2.950 hommes.  
 6 escadrons de cavalerie..... 600 h. }  
 1 compagnie du génie..... 100 h. }  
 7.750 hommes.

L'affaiblissement de la garnison a entraîné une réduction des effectifs qui a porté principalement sur les réserves. Le tableau suivant indique, sous une forme abrégée, les variations d'année en année des crédits demandés par le Gouvernement français, des crédits accordés par le Parlement et des effectifs moyens (1) :

| EXERCICES      | CRÉDITS    |                | EFFECTIFS |
|----------------|------------|----------------|-----------|
|                | demandés   | accordés       |           |
| 1920 . . . . . | 60.447.470 | 57.393 080     | 10.800    |
| 1921 . . . . . | 41.750.000 | 34.800.000     | 7.459     |
| 1922 . . . . . | 33.487.020 | 31.462.020     | 8.026     |
| 1923 . . . . . | 24.136.800 | 23.483.990     | 5.994     |
| 1924 . . . . . | 24.261.610 | 24.261.610 (2) | 6 015     |

Pour avoir une idée exacte de ce que représentent en réalité ces chiffres, il faut distinguer l'effectif théorique de l'effectif réel et de celui ne comprenant que les disponibles. Ainsi, le 2 février 1922, pour un effectif théorique de 5.040 hommes et un effectif réel de 4.509 hommes, il n'y avait en réalité de disponibles que 2.736 hommes (3).

A la suite de démarches entreprises par le président de la Commission de Gouvernement, il a été décidé que les troupes

(1) V. J. O. R. F. Documents parlementaires, Chambres, 1924. N° 2. Annexe 4489, p. 31.

(2) V. J. O. R. F. Lois et décrets, 18 décembre 1923.

(3) V. PRIOU, op. cit., p. 43.

de garnison seraient réduites dans le courant de 1924. Elles ne comprendront plus qu'un régiment d'infanterie, deux bataillons de chasseurs et un régiment de cavalerie. Le commandement sera exercé par un général de brigade, au lieu d'un général de division (1).

On aura une idée de la proportion dans laquelle les troupes françaises ont été réduites si l'on considère qu'en 1920 elles comprenaient 10.000 hommes et qu'au 1<sup>er</sup> février 1924 elles comprenaient 1.800 hommes.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut (2), le Conseil de la Société des Nations s'est occupé, le 11 mars 1924, de la réduction des troupes françaises en 1924-1925, et il a approuvé à ce sujet les conclusions de M. Salandra.

## SECTION II

### LA QUESTION DE LA LÉGALITÉ DE LA PRÉSENCE DES TROUPES FRANÇAISES DANS LE TERRITOIRE DE LA SARRE

Cette question a été évoquée à différentes reprises devant le Conseil de la Société des Nations par le Gouvernement du Reich soit directement, soit par l'intermédiaire des partis pan-germanistes du territoire.

Nous nous bornerons à ne l'examiner ici que du seul point de vue juridique.

#### § 1 — Le point de vue allemand

Le Reich a exposé sa théorie notamment dans trois lettres qu'il a adressées au Conseil de la Société des Nations, les 15 février (3), 7 avril (3) 1921 et 18 août 1922 (4).

Il proteste contre la présence des troupes françaises dans le territoire et réclame leur retrait.

Ces protestations se fondent sur les arguments juridiques suivants :

---

(1) Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 12 janvier 1924. *J. O. S. D. N.*, mars 1924, p. 445.

(2) *V. supra*, p. 185.

(3) *V. J. O. S. D. N.*, septembre 1921, n° 7, p. 683 (Rapport de M. Wellington Koo). Voir aussi Livre blanc allemand, nos 95 et 97, pp. 137 et 139.

(4) *V. J. O. S. D. N.*, novembre 1921, n° 11, p. 1126 (Voir aussi *J. O. S. D. N.*, mars 1923, p. 361 (Rapport de M. Tang Tsai-Fou).



1° Le traité de Versailles ne prévoit pas l'occupation militaire du bassin;

2° Le paragraphe 30 de l'Annexe doit être interprété comme signifiant qu'aucune force ne peut être entretenue dans la Sarre pour le maintien de l'ordre, sauf la gendarmerie locale;

3° Le Conseil de la Société des Nations a été d'avis, par une décision du 13 février 1920 (1), que les troupes étrangères pourraient rester dans la Sarre jusqu'à ce que la gendarmerie locale soit constituée. Or il en est ainsi depuis l'ordonnance du 7 juillet 1920;

4° L'exercice du mandat de fideïcommissaire, confié à la Société des Nations en ce qui concerne l'Administration du territoire de la Sarre, est incompatible avec le privilège donné à la France, Etat intéressé à l'« attribution » définitive du territoire, d'y entretenir des troupes;

5° Il est contraire à l'« *autonomie administrative* » du territoire de la Sarre de confier à des troupes françaises l'accomplissement d'une tâche aussi importante.

#### § 2 — Le point de vue de certains partis politiques du territoire de la Sarre

Dans de nombreux mémoires adressés à la Société des Nations, notamment dans celui du 29 décembre 1922 (2), certains partis politiques représentés au Conseil consultatif ont demandé également le retrait des troupes françaises.

Le mémoire dont il s'agit reproduit — sans doute par pure coïncidence — les arguments juridiques du Reich complétés par les considérations suivantes :

1° La population de la Sarre n'est nullement portée aux émeutes. La grève des fonctionnaires d'août 1920 n'a été qu'une protestation contre la violation de leurs droits par la Commission de Gouvernement;

2° Le recrutement local de la gendarmerie peut facilement être assuré;

3° Le territoire de la Sarre peut parfaitement supporter les frais d'entretien d'une force de police convenable.

---

(1) V. *supra*, p. 130.

(2) V. J. O. S. D. N., mars 1923, p. 362.

### § 3 — Le point de vue de la Commission de Gouvernement

La Commission de Gouvernement, responsable de l'ordre dans le territoire, n'est pas de cet avis. Elle a fait connaître son opinion sur la question, notamment dans ses lettres des 14 avril 1921 (1) et 22 septembre 1922 (2), adressées au Conseil de la Société des Nations et dans lesquelles elle s'attache à réfuter les arguments du Gouvernement allemand et des partis politiques du territoire de la Sarre qui lui sont hostiles.

Loin d'être opposée au développement de la gendarmerie locale, elle s'efforce de la poursuivre, mais suivant ses disponibilités budgétaires. Par ailleurs, elle justifie la présence des troupes françaises en Sarre par des arguments d'ordres juridique et pratique qui peuvent se résumer ainsi :

1° Le paragraphe 30 de l'Annexe met la Commission de Gouvernement dans l'obligation de maintenir l'ordre, de ne créer aucun service militaire obligatoire et d'organiser une gendarmerie locale;

2° Les troupes françaises ne sont pas des troupes d'occupation, mais des troupes de garnison ne dépendant pas de l'armée du Rhin, mais de la Commission de Gouvernement et dont l'emploi n'est d'ailleurs prévu qu'en cas de troubles. La Commission de Gouvernement estime que cet état de chose n'est nullement contraire à la disposition du paragraphe 30 qui interdit tout service militaire en Sarre;

3° Aucun texte ne restreint les pouvoirs de la Commission de Gouvernement dans le choix des moyens d'assurer la protection des personnes et des biens. D'ailleurs, le Conseil de la Société des Nations a exprimé l'avis, dans sa décision du 15 février 1920, que la Commission avait le droit de se servir du concours des troupes françaises;

4° En raison de la situation du bassin aux points de vue topographique et industriel et des troubles de 1919 (3), la gendarmerie locale, pour remplacer efficacement les troupes, doit

---

(1) *J. O. S. D. N.*, septembre 1921, p. 684 (Rapport de M. Wellington Koo).

(2) *V. J. O. S. D. N.*, novembre 1922, p. 1128 et *J. O. S. D. N.*, mars 1923, p. 363 (Rapport de M. Tang Tsai-Fou).

(3) En octobre 1919, avant l'arrivée de la C. de G., il y a eu, notamment à Sarrebrück, des troubles et des scènes de pillage, malgré l'état de siège.

comprendre au minimum 4.000 hommes dont 500 cavaliers. Il est presque impossible, dans une population presque exclusivement ouvrière d'atteindre un tel effectif;

5° Un tel recrutement serait-il possible, d'ailleurs, qu'il aurait tous les inconvénients inhérents aux forces de police provenant du recrutement régional. En août 1920, pendant la grève des fonctionnaires, des policiers ont déserté leur poste et fait cause commune avec les grévistes;

6° La situation financière du bassin ne permet guère d'envisager, pour le moment, la création d'une telle force de police, alors que les dépenses des troupes françaises sont supportées par le Gouvernement français seul;

7° En vertu du paragraphe 33 de l'Annexe, la Commission de Gouvernement a le droit d'interpréter le paragraphe 30.

#### § 4 — Le point de vue du Conseil de la Société des Nations

Le Conseil de la Société des Nations a gardé sur cette question la position qu'il avait prise le 13 février 1920, lorsqu'il a approuvé le rapport de M. Caclamanos (1).

C'est ainsi que le 20 juin 1921 (2), statuant sur les requêtes allemandes des 15 février et 7 avril 1921, le Conseil de la Société des Nations adoptait les conclusions suivantes du rapport de M. Wellington Koo :

L'examen attentif de ces arguments ne fournit aucune raison au Conseil de modifier l'attitude qu'il a prise. Le soin confié à la Commission de Gouvernement de maintenir l'ordre dans le territoire de la Sarre, dans l'intérêt des habitants et de l'Etat français, propriétaire des mines, est de la plus haute importance et il comporte le *droit* d'utiliser, en cas de nécessité, toutes les forces placées à la disposition de la Commission. C'est à la Commission de juger du degré de nécessité; elle est naturellement responsable devant la Société des Nations de l'usage qu'elle fait de son droit. Le rapport au Conseil du 13 février 1920 n'envisage pas, d'autre part, le maintien d'une garnison étrangère, comme une des institutions permanentes de l'administration de la Sarre, mais au contraire, il indique qu'il y aura lieu de s'en passer, dès que le développement de la gendarmerie locale permettra à la Commission de Gouvernement de décider que ce concours ne lui est plus indispensable.

Le représentant de la Chine proposait en conséquence d'adresser copie de ces conclusions au Gouvernement allemand

(1) V. *supra*, p. 130.

(2) V. J. O. S. D. N., septembre 1921, n° 7, p. 683.

en réponse à ses notes et à la Commission de Gouvernement à titre de directives pour l'avenir, la Commission devant être invitée à donner dans ses rapports des détails sur le développement de la gendarmerie locale et les perspectives de réduction des troupes françaises.

Pareillement, dans sa séance du 1<sup>er</sup> février 1923 (1), le Conseil a approuvé le rapport que lui a présenté sur la question M. Tang Tsai-Fou qui concluait ainsi :

Après avoir pris connaissance des protestations du Gouvernement allemand et après avoir examiné à nouveau les motifs invoqués par la Commission de Gouvernement, je suis arrivé à la conclusion que le Conseil de la S. D. N., confirmant ses résolutions des 13 février 1920 et 20 juin 1921, et soucieux de voir la Commission de Gouvernement continuer d'assurer le maintien de l'ordre public dans le territoire de la Sarre, estimera avec moi que l'intention de la Commission de Gouvernement de développer la gendarmerie locale mérite son approbation.

La résolution prise par le Conseil est la suivante :

Le Conseil confirme les résolutions qu'il a adoptées dans ses séances des 13 février 1920 et 20 juin 1921 et prie la Commission de Gouvernement de prendre toutes mesures qu'elle estimera utiles en vue d'augmenter les effectifs de la gendarmerie locale. Il prendra connaissance lors de sa prochaine session du programme établi par la Commission de Gouvernement.

Nous avons vu (2) que, dans sa résolution du 23 avril 1923, le Conseil, après avoir pris connaissance de ce programme, avait invité la Commission de Gouvernement à lui soumettre de nouvelles propositions tendant au relèvement de l'effectif de la gendarmerie locale.

La résolution du 7 juillet 1923, par laquelle le Conseil a clôturé l'examen général de l'administration du territoire, contient notamment la disposition suivante (3) :

Au sujet de la question du maintien de l'ordre, le Conseil a déjà, à plusieurs reprises, déclaré qu'il est souhaitable de se passer de l'appui d'une garnison étrangère dès que le développement de la gendarmerie locale le permettra. Par sa résolution du 23 avril 1923, le Conseil a pris acte des mesures déjà prises par la Commission dans ce sens et a invité la Commission de Gouvernement à lui soumettre, avant l'adoption du budget de

---

(1) V. J. O. S. D. N., mars 1923, n° 3, p. 361.

(2) V. *supra*, p. 185.

(3) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 930.

l'exercice 1924-1925, son programme de relèvement de l'effectif de la gendarmerie.

Ce qui précède nous paraît établir que la présence des troupes françaises en Sarre n'est pas contraire aux dispositions du traité de Versailles. Au surplus, c'est là, nous l'avons vu, une question d'interprétation que seule la Commission de Gouvernement a le pouvoir de résoudre en vertu du paragraphe 33. Il nous semble qu'on oublie un peu trop ce texte qui devait, dans la pensée de ses auteurs, mettre fin à des controverses irritantes.

La Commission de Gouvernement, qui a la charge du gouvernement de ce territoire et qui se trouve sur place, est mieux placée que quiconque pour apprécier les mesures à prendre pour le maintien de l'ordre.

La tâche de la Commission de Gouvernement est, à cet égard, extrêmement délicate, a dit M. Rault à la séance du conseil du 6 juillet 1923 (1). Il ne faut pas perdre de vue les événements qui se sont produits en Sarre à la fin de 1919, très peu de mois avant l'installation de la Commission de Gouvernement. A ce moment, il s'est produit une émeute. Il y avait 7.000 hommes de troupes françaises sur le pied de guerre et c'était le régime de l'état de siège. Il est descendu de la campagne sur la ville de Sarrebrück des cortèges de 30.000 à 35.000 émeutiers qui, en deux heures, ont fait des dégâts considérables. Des magasins ont été complètement détruits. Il y a eu des pertes qui pèsent très lourdement encore sur la ville de Sarrebrück. Il s'est produit des incidents graves.

La Commission de Gouvernement est bien obligée de penser qu'en admettant même qu'elle ait, par exemple, un millier de gendarmes répartis sur différents points du territoire, il ne lui serait guère possible, au cas où une colonne d'émeutiers ou de grévistes descendrait brusquement sur Sarrebrück, d'assurer non seulement l'ordre public, mais même sa sécurité personnelle. Si, le lendemain, le Conseil apprenait que les membres de la Commission de Gouvernement sont prisonniers de l'émeute, il se trouverait dans une situation assez difficile.

De telles craintes ne sont peut-être pas illusoires. Il est certain que la seule présence des troupes françaises donne à penser aux fauteurs de désordres et contribue, d'une façon préventive, au maintien de l'ordre sur un territoire placé dans une situation politique très délicate parce qu'elle n'est que provisoire et qu'elle ne répond pas à l'ordre normal et où la propagande se donne libre carrière.

---

(1) V. J. O. S. D. N., août 1923, p. 917.



## SECTION III

LA QUESTION DE LA LÉGALITÉ DE LA PRÉSENCE DE LA  
GENDARMERIE FRANÇAISE SUR LE TERRITOIRE

Tout ce qui a été dit des troupes françaises s'applique également à la gendarmerie française. Car, tant que les troupes en question seront stationnées dans le territoire, il va de soi qu'une gendarmerie devra être chargée de la police de ces troupes. C'est ce qu'a pensé le Conseil en adoptant, le 20 juin 1921, le rapport de M. Wellington Koo (1).

Cependant, par lettre du 23 août 1922, le Gouvernement allemand a attiré spécialement l'attention de la Société des Nations sur cette question (2). Il prétendait que la disposition de l'ordonnance du 7 juillet 1920, qui donne le droit au président de la Commission de Gouvernement de charger la gendarmerie française d'assurer l'exécution de missions ayant pour but la sécurité générale, notamment du contrôle de la circulation à l'entrée et à la sortie du territoire, est contraire au paragraphe 30 de l'Annexe. D'ailleurs, la gendarmerie française serait employée à des fins politiques et serait chargée de tâches autres que celles énumérées dans l'ordonnance du 7 juillet 1920 et que son retrait du territoire s'imposait.

Dans une lettre du 2 novembre 1922 (3), la Commission de Gouvernement répondait qu'elle s'était toujours bornée à la stricte application de l'ordonnance dont il s'agit.

Le Conseil, sur le rapport de M. Tang Tsai-Fou, a clos l'incident par la résolution suivante (4) :

Le Conseil, se référant à sa décision de ce jour (1<sup>er</sup> février 1923) au sujet de la gendarmerie locale et ayant pris connaissance de la réponse de la Commission de Gouvernement tant au sujet des troupes que de la gendarmerie française, approuve que la gendarmerie française soit utilisée pour la police des troupes françaises.

---

(1) V. J. O. S. D. N., septembre 1921, p. 685. Rapport de M. Wellington Koo sur les troupes françaises.

(2) V. *Id.*, décembre 1922, p. 1487.

(3) V. *Id.*, décembre 1922, p. 1488.

(4) V. *Id.*, mars 1923, p. 365.

## SECTION IV

**DE L'EXERCICE DE LA JURIDICTION DES CONSEILS  
DE GUERRE FRANÇAIS DANS LE TERRITOIRE DE LA SARRE**

Les troupes françaises restant stationnées en Sarre, les tribunaux militaires français existant dans le territoire avant la mise en vigueur du traité furent maintenus. La situation juridique fut assez confuse jusqu'à ce que l'ordonnance du 28 juin 1921 de la Commission de Gouvernement eût fixé la compétence « ratione personæ » de ces tribunaux spéciaux.

**§ 1 — Période antérieure à l'Ordonnance du 28 juin 1921**

Pendant cette période, les conseils de guerre français eurent à juger, au cours des grèves d'août, des habitants de la Sarre. Le Gouvernement du Reich en prit texte pour protester devant la Société des Nations dans ses lettres des 15 février et 7 avril 1921 (1), en même temps qu'il réclamait le retrait des troupes françaises.

Il soutenait que le fait de soumettre les habitants à la juridiction militaire française est contraire au traité. Les paragraphes 23 et 25 de l'Annexe déclarent que la justice dans le territoire devra être rendue conformément à la législation allemande et au nom de la Commission de Gouvernement; les seuls tribunaux étant, aux termes du paragraphe 25, les tribunaux civils et criminels existants sur le territoire au 11 novembre 1918 et la nouvelle Cour de justice créée par la Commission de Gouvernement.

Le Gouvernement du Reich demandait l'abolition des conseils de guerre et l'annulation des arrêts rendus par eux à l'égard des habitants depuis l'installation de la Commission de Gouvernement, arrêts qu'il ne saurait regarder comme valables.

La question fut examinée par le Conseil à la séance du 20 juin 1921 en même temps que celle d'ordre plus général relative à la présence des troupes françaises (2). Le rapport de

---

(1) V. *supra*, p. 189.

(2) V. *supra*, p. 192.

M. Wellington Koo adopté par le Conseil aboutit à cet égard aux conclusions suivantes (1) :

En ce qui concerne la juridiction des conseils de guerre dans le territoire de la Sarre, il semble découler d'une manière indiscutable des §§ 23 et 25 de l'annexe que l'Administration de la justice ne doit s'exercer, dans le Bassin, en temps normal, qu'au nom de la Commission de Gouvernement, et conformément aux lois en vigueur au 11 novembre 1918, sauf modifications apportées par la Commission, après avis des représentants élus des habitants et appliquées uniquement par les tribunaux spécifiés au § 25. Il s'ensuit qu'il serait contraire au traité que la justice fût rendue aux habitants par des conseils de guerre ou suivant des lois différentes de celles spécifiées plus haut. La Commission de Gouvernement reconnaît que tel est bien l'effet des dispositions du traité et déclare qu'elle a pris des mesures, entrées depuis plusieurs mois en application, pour interdire tout exercice des pouvoirs judiciaires par le conseil de guerre qui pourrait être en contradiction avec le traité.

En exprimant les principes généraux qui précèdent, il faut toutefois reconnaître que, dans les cas d'urgence pour lesquels la Commission de Gouvernement a jugé indispensable de recourir à l'aide des troupes étrangères, il a peut-être été impossible d'assurer le fonctionnement convenable des tribunaux ordinaires ou de s'en remettre à eux seuls; dans des circonstances exceptionnelles de ce genre, il était bien difficile de refuser à la Commission, comme autorité exécutive suprême dans le territoire, comme responsable, en vertu du traité, de la protection des personnes et des biens, le droit d'étendre, dans la mesure qu'elle estimait nécessaire, la compétence des conseils de guerre établis par les troupes étrangères. Il se peut qu'il eût été impossible, autrement, de maintenir l'ordre et d'y employer les troupes avec succès. Toutefois, il ne faut pas oublier que l'autorité de ces conseils relevait tout entière de la Commission de Gouvernement et non pas du Gouvernement du pays au service duquel appartenaient les officiers qui les constituaient. Ces considérations qui ne valent que pour des circonstances vraiment exceptionnelles et en cas de danger véritable pour l'ordre public — conditions qui ne se présenteront probablement plus maintenant qu'est instituée la Haute Cour de Justice — peuvent être présentées en réponse aux objections d'ordre juridique soulevées par le Gouvernement allemand contre la validité des décisions prises jusqu'à présent par les conseils de guerre dans le Bassin.

## § 2 — L'Ordonnance du 28 juin 1921 (2)

L'ordonnance du 28 juin 1921 est relative à la compétence « *ratione materiæ* » des conseils de guerre français établis en Sarre.

L'article 1<sup>er</sup> dispose que les tribunaux de la Sarre sont et

(1) V. J. O. S. D. N., septembre 1921, p. 685. Rapport de M. Wellington Koo.

(2) V. Id., octobre 1921, n° 8, p. 861 et J. O. C. d. G. du 25 juillet 1921.

resteront compétents « *ratione personæ* » pour tous crimes, délits et contraventions commis par des personnes civiles.

L'article 2 limite la compétence des conseils de guerre au jugement des militaires français en garnison dans le territoire de la Sarre. Ces tribunaux sont également compétents pour juger les gendarmes français stationnés dans ce territoire, même pour les crimes et délits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la police judiciaire et à la constatation des contraventions en matière administrative.

L'article 3 apporte une exception à cette règle. Les conseils de guerre, saisis par le président de la Commission de Gouvernement, seront compétents pour juger toute personne civile, quelle que soit sa nationalité, qui aurait commis dans le territoire de la Sarre un crime ou un délit d'espionnage compromettant la sécurité des troupes.

L'article 4 évite les conflits de compétence possibles entre les tribunaux ordinaires et les conseils de guerre. Il dispose que, dans le cas où une procédure devra, pour cause de complicité ou autre, être ouverte tant contre des civils que contre des militaires, chacune des deux juridictions se saisira de la poursuite de ces justiciables, à moins que, par décision spéciale, à intervenir dans chaque espèce entre le membre de la Commission de Gouvernement chargé de la Justice et le général commandant les troupes françaises de la Sarre, l'une des deux juridictions ne se dessaisisse au profit de l'autre; par cette décision, cette dernière juridiction deviendrait compétente.

Enfin, l'article 5, très important, réserve à la Commission de Gouvernement le droit de spécifier la compétence des conseils de guerre dans l'ordonnance même proclamant l'état de siège dans tout ou partie du territoire.

Cette ordonnance, basée sur les dispositions des paragraphes 19, 25 et 30 de l'Annexe, a mis fin à une situation incertaine et a garanti les droits des habitants. Du point de vue juridique, elle a résolu une question fort importante. Le Gouvernement du Reich, qui n'avait d'ailleurs nullement accepté les conclusions reproduites plus haut du rapport du 20 juin 1921 de M. Wellington Koo, éleva à nouveau le conflit à l'occasion de l'ordonnance du 28 juin 1921. Les arguments qu'il a fournis à l'appui de ses prétentions et ceux qui lui ont été opposés par

la Commission de Gouvernement ont été, cette fois, d'ordre purement juridique, d'où l'intérêt de cette controverse dont nous allons essayer de donner ci-après une idée.

### § 3 — Légalité de l'Ordonnance du 28 juin 1921

#### I — LE POINT DE VUE ALLEMAND

Le 28 août 1922, le Gouvernement allemand adressait une note (1) au secrétaire général de la Société des Nations tendant à prouver que l'ordonnance du 28 juin 1921 est en contradiction avec le traité et avec le rapport du 20 juin 1921 de M. Wellington Koo. Le Gouvernement allemand se fondait sur les arguments suivants :

1° L'ordonnance dont il s'agit est contraire au traité, car des paragraphes 23 et 25 de l'Annexe il résulte que seules les lois en vigueur peuvent être appliquées dans le territoire de la Sarre et que seuls les tribunaux prévus par le traité sont autorisés à rendre la justice au nom de la Commission de Gouvernement. Or les conseils de guerre appliquent toujours la loi française et leurs sentences seront toujours prononcées au nom du peuple français. C'est là une contradiction formelle et irréductible;

2° L'ordonnance est également contraire au principe selon lequel les conseils de guerre ne peuvent juger que les militaires, sauf en cas d'état de siège ou de guerre. Il est à remarquer au surplus que le traité interdit la présence de forces militaires en Sarre et que, d'autre part, les membres du conseil de guerre ne sont même pas des compatriotes des accusés;

3° L'article 3 de l'ordonnance, relatif au délit d'espionnage, ne définit nullement l'acte d'espionnage. De sorte que, le cas échéant, cette question ne pourra être résolue que selon les dispositions de la loi française à cet égard, qui cependant, d'après le paragraphe 23, ne peut en aucun cas être appliquée en Sarre;

4° L'article 5 de l'ordonnance qui prévoit l'extension de la compétence des tribunaux militaires en cas de proclamation

---

(1) V. *J. O. S. D. N.*, année 1923, n° 1, p. 84 et *J. O. S. D. N.*, année 1923, n° 3, p. 367. Rapport de M. Tang Tsai-Fou.



de l'état de siège est une cause d'insécurité juridique, au surplus, incompatible avec le système prévu au paragraphe 30;

5° En demandant la suppression, le Gouvernement allemand concluait en prétendant que ses arguments ne sauraient être réfutés sous le prétexte que les troupes françaises doivent, afin de remplir leur rôle et d'assurer leur propre protection, être soutenues par les conseils de guerre. Cette objection n'aurait qu'une application pratique et n'influerait pas sur la décision relative à la question fondamentale de juridiction.

## II — LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT

La question était nettement posée du point de vue juridique. La Commission de Gouvernement, dans la lettre qu'elle a adressée le 9 décembre 1922 (1) à la Société des Nations, a réfuté d'une façon remarquable la théorie du Gouvernement allemand. Son argumentation, abondamment fournie du point de vue juridique, est la suivante :

1° Les dispositions du traité relatives à la Sarre doivent, comme tout traité, être interprétées à la lumière des règles non contestées du droit international. Or, de même que le paragraphe 23 ne fait pas obstacle à l'application en Sarre d'une loi étrangère, lorsqu'une règle de droit international privé le prévoit, de même le paragraphe 25 ne fait pas obstacle à la compétence des conseils de guerre, si cette compétence est reconnue par les règles du droit international public;

2° Le Gouvernement allemand se trompe lorsqu'il affirme que les tribunaux militaires sont autorisés à ne juger que les militaires sauf le cas d'état de siège ou de guerre. Les données du droit international quant à la compétence des tribunaux militaires de troupes se trouvant en pays étranger sont les suivantes (2) :

La juridiction militaire est compétente pour connaître des faits commis par les militaires, elle l'est également pour connaître des crimes ou délits commis contre les troupes ou les hommes qui les composent. Cette dernière

---

(1) V. J. O. S. D. N., année 1923, n° 1, p. 86 et J. O. S. D. N., année 1923, n° 3, p. 367 (Rapport de M. Tang Tsai-Fou).

(2) En raison de son importance au point de vue documentaire, nous reproduisons *in extenso* l'exposé de la C. de G. sur ce point.

solution est admise sans qu'il y ait à distinguer avec l'occupation de guerre et la présence à tout autre titre de troupes étrangères (1). C'est une conséquence de l'exterritorialité reconnue aux corps de troupes en pays étranger, exterritorialité qui leur appartient, écrit le même auteur (2), que leur présence repose ou non sur l'assentiment du pays de séjour. Il est à remarquer qu'aucun auteur n'a proposé de distinguer, au point de vue qui nous occupe, entre troupes d'occupation et troupes de garnison. Les formules qu'ils emploient sont générales et s'appliquent aux unes et aux autres.

C'est ainsi que A. Corsi (3) écrit en termes très larges :

« Une armée en pays étranger, quels que soient les motifs et quelles que soient les conditions de son séjour, doit, aussi bien qu'un navire de guerre en pleine mer, trouver dans ses lois et dans ses tribunaux militaires la protection dont elle a besoin contre les attentats menaçant sa sécurité et la conservation de sa discipline. »

Pradier-Fédéré (4) dit de même :

« S'il s'agit d'une occupation à caractère pacifique, à titre, par exemple, de protection sollicitée et bénévole, ce n'est point pour exposer des hommes de son armée à des outrages que l'occupant porte sur un territoire étranger ses armées et y plante ses drapeaux. »

Et pour expliquer la jurisprudence de la Cour de Cassation (5), admettant la compétence du conseil de guerre français pour les attentats dirigés contre les soldats français par les Italiens au cours de l'occupation de Rome, M. Pillet (6) écrit :

« Il y a là une mesure de précaution rendue nécessaire, moins par l'état de guerre que par la présence d'une armée française en territoire étranger. »

Le motif qui explique la compétence des juridictions militaires se trouve dans le fait que les troupes sont un tout organisé, discipliné et coordonné, à qui il appartient, par le moyen de ses organes, non seulement de contrôler son propre fonctionnement (juridiction à l'égard des militaires), mais encore de se défendre contre les attaques extérieures.

Les obliger à demeurer impuissantes en présence d'actes criminels qui les menacent, ce serait les autoriser à invoquer le droit de légitime défense, à répondre à la force par la force. Deux traités fournissent des précédents qui confirment cette argumentation. Tout d'abord, le traité du 6 août 1764 entre la République de Gênes et la France (7). Le gouvernement génois avait demandé à la France d'envoyer en Corse un corps de troupe « pour y garder et défendre quelques-unes des places dont la République est en possession et

(1) VON LISER, *Traité de Droit Pénal Allemand*, trad. fr., t. II, p. 573. V. aussi à ce sujet un article de M. Robert Ruzé, avocat, *Gazette des Tribunaux*, supplément du 26-27 mars 1923.

(2) *Völkerrecht*, 9<sup>e</sup> édition, § 8, III, 6 p. 76.

(3) *L'Occupazione militare in tempo di guerra*, p. 136.

(4) *Traité de Droit International Public*, t. VII, n° 2976, p. 854.

(5) 19 janvier 1865, Sirey, 1865, I, 53.

(6) *Le Droit de la Guerre*, Paris, 1892, t. II, p. 226, n° 1.

(7) DE CLERCQ, t. XV, p. 87.

y contribuer, autant que possible, à une entière pacification ». Le traité indique que la garde des cinq places sera confiée aux troupes françaises; il spécifie que ces troupes ne sont pas destinées à faire la guerre, mais à garder ces places et à leur police intérieure, que la République de Gênes conservera, dans lesdites places « tous les droits et l'exercice de sa souveraineté, quant au gouvernement civil, ecclésiastique et municipal », enfin qu'en cas de guerre de la France avec une puissance avec laquelle Gênes serait en paix, « le séjour des troupes françaises en Corse ne pourrait être considéré comme contraire à la neutralité que la République voudrait observer entre les parties belligérantes ». Toutes ces dispositions montrent nettement que les troupes françaises étaient à cette époque, en Corse, des troupes de garnison et non des troupes d'occupation. Or, l'article 5 du même traité disposait que « les délits des habitants qui regarderont le militaire et tout autre délit qu'on serait obligé de punir pour la conservation de la place seront jugés et exécutés prévôtalement, par les ordres du général français, sans que les tribunaux civils de la République puissent réclamer contre ces jugements. »

De même, à la suite de l'alliance du 24 février 1812 entre la France et la Prusse, une convention du même genre sur le concours de la Prusse, dans le cas de guerre contre la Russie (1), autorise les troupes françaises à passer sur le territoire prussien; l'article 12 de cette convention dispose que les délits « commis envers les individus de l'armée alliée seront jugés par des commissions militaires formées par les généraux de ladite armée ».

Ainsi, selon les principes du droit international, les tribunaux militaires français sont compétents en Sarre pour juger les crimes et délits dirigés par les habitants contre ces troupes.

3° La disposition de l'ordonnance en question, relative à l'espionnage, se justifie par ce fait que c'est une nécessité fondamentale pour les troupes de se défendre contre l'espionnage. Les procès de cette nature doivent, en outre, être entourés de précautions spéciales de crainte que des renseignements d'ordre militaire ne soient divulgués;

4° La compétence des conseils de guerre, dans le cas de l'état de siège, est tout simplement l'application au territoire de la Sarre du droit commun appliqué actuellement par les nations en temps de crise. D'ailleurs, l'ordonnance spécifie que cette compétence est déterminée, le cas échéant, par la Commission de Gouvernement, il ne s'agit donc pas là d'une compétence pénale générale;

5° C'est un principe certain de droit international qu'un tribunal répressif n'applique que sa propre loi. Le paragraphe 23 de l'Annexe n'a certainement pas pour objet de mettre obstacle à ce principe pas plus qu'aux règles de droit

---

(1) DE CLERCQ, t. II, p. 356.

international privé pouvant déterminer en Sarre l'application de lois étrangères;

6° La Commission de Gouvernement concluait en faisant remarquer que, depuis l'ordonnance du 28 juin 1921, pas une personne civile n'avait été traduite devant ces tribunaux et en appelant l'attention du Conseil sur le point suivant :

Quant à prétendre, avec la note allemande, écrit-elle, que la déclaration de l'état de siège en Sarre serait contraire au § 30, cela revient à dire que la présence des troupes françaises est contraire au traité et c'est ce qu'affirme la note allemande. Sur ce point, la Commission affirme, en vertu des pouvoirs qu'elle détient du § 33, que la présence dans le bassin de la Sarre des troupes de garnison étrangères est conforme au traité.

### III — LE POINT DE VUE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Sur le rapport de M. Tang Tsai-Fou (1), le Conseil de la Société des Nations, dans sa séance du 1<sup>er</sup> février 1923, a pris la résolution suivante : « En ce qui concerne la question des conseils de guerre, le Conseil estime qu'il n'y a pas lieu de discuter cette question, puisque, depuis sa résolution du 20 juin 1921, aucun cas ne s'est présenté. »

A notre avis, le Conseil a agi fort sagement en prenant une telle résolution. Il n'est pas un organisme créé pour dire le droit, son rôle, en ce qui concerne la Sarre, tout au moins, consiste, nous l'avons vu, à examiner des questions de fait. Il ne saurait jouer le rôle d'arbitre, le paragraphe 33 réservant à la Commission de Gouvernement le droit d'interpréter les dispositions du traité.

Au cas particulier, la Commission de Gouvernement s'est basée sur les règles généralement admises en droit international, préconisées d'ailleurs par les juristes allemands, et a fait usage de ses pouvoirs d'interprétation; dans ces conditions on ne peut que tenir l'ordonnance du 28 juin 1921 comme conforme au traité. En vertu même du paragraphe 33, nous ajouterons, selon le criterium que nous avons proposé plus haut (2), que les réclamations de l'Allemagne en ce qui con-

---

(1) V. *J. O. S. D. N.*, 1923, n° 3, p. 366.

(2) V. *supra*, p. 147.

cerne l'ordonnance dont il s'agit auraient pu être purement et simplement déclarées irrecevables, en droit.

Les arguments développés par la Commission de Gouvernement pour appuyer sa manière de voir nous paraissent fort judicieux et très déterminants. Nous croyons néanmoins devoir faire, de surcroît, les quelques observations suivantes :

Il est en principe admis que l'armée, émanation de la souveraineté de l'Etat, porte en elle sa loi pénale (1). C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, à l'occasion de l'affaire dite des déserteurs de Casablanca, dans sa sentence du 22 mai 1909 ainsi conçue (2) :

« Un corps d'occupation exerce, en règle générale, une juridiction exclusive sur toutes les personnes appartenant audit corps d'occupation et ce droit doit être reconnu toujours, en règle générale, même dans les pays soumis au régime des capitulations.

En temps de paix, selon M. P. Fauchille (3), lorsqu'un Etat a été autorisé à faire passer ses troupes sur le territoire d'un autre Etat, ou lorsqu'il occupe, du consentement du souverain local, le territoire qui lui est soumis, on admet que les troupes étrangères échappent partiellement à la juridiction du souverain local.

Selon ce savant auteur, il ne saurait y avoir de controverse pour les délits de service, les fautes militaires, pour la raison que l'Etat occupé n'a aucun intérêt à leur répression. Quant aux crimes et délits de droit commun accomplis au sein d'une armée étrangère, il faut en laisser la répression aux chefs militaires. Mais, pour les délits commis par des soldats étrangers contre des habitants, ou entre eux, et ayant troublé la tranquillité publique, les magistrats locaux sont compétents pour en juger et punir les auteurs (4).

(1) P. FAUCHILLE, *op. cit.*, t. II, n° 1171, p. 238.

(2) *Id.*, *op. cit.*, t. II, n° 1172, p. 238 et Gilbert GIDEL, *L'Arbitrage de Casablanca*, R. D. I. P., t. XVII, p. 326.

(3) *Id.*, *op. cit.*, p. 448, n° 266 b.

(4) *Id.*, *op. cit.*, p. 449, n° 266 b. et BONFILS, *De la Compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, n° 335-337; Ruzé, *La Juridiction des armées d'occupation en ce qui concerne leur propre protection*, R. D. I. P. (cité par FAUCHILLE : voir ci-dessus).



Ces règles furent appliquées pendant le séjour des troupes françaises à Rome de 1849 à 1870 (1).

Enfin, plus près de nous, quand, pendant la guerre de 1914-1919, les armées alliées vinrent combattre sur le territoire français, des règles analogues furent suivies (2) : les armées étrangères ont eu leur police particulière et ont joui des droits qu'entraîne une occupation « consentie ». Des conseils de guerre étrangers furent installés sur le sol français, pour connaître des infractions commises par les troupes occupantes. Toutefois, le souverain local a conservé sa compétence à l'égard des personnes ne faisant pas partie des armées étrangères et commettant des actes préjudiciables à ces armées. Mais il convient d'observer qu'à cet égard des traités ont dû être passés entre la France et les divers Etats intéressés (accords franco-anglais du 15 décembre 1915, franco-belge du 29 janvier 1916, franco-serbe du 14 décembre 1916, franco-italien des 14 juillet et 13 août 1917, franco-portugais du 15 octobre 1917) (3).

Il est à remarquer que ces traités disposaient que les portions du territoire français où des concessions seraient octroyées aux armées étrangères, demeureraient françaises; les locaux n'ayant aucun caractère extra territorial.

Aucun traité de ce genre n'a été conclu entre la France et la Commission de Gouvernement, d'où il suit, en se référant à l'auteur allemand von Lisgt (4) — comme cela est naturel quand il s'agit d'un pays dont la législation est en grande partie allemande — que les troupes françaises doivent jouir de l'immunité de juridiction en Sarre (5).

C'est dans ce sens qu'est conçue l'ordonnance du 28 juin 1921 de la Commission de Gouvernement.

C'est en vertu de cette doctrine, semble-t-il, que l'ordonnance en question donne compétence exclusive (sauf l'except-

---

(1) P. FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 449, n° 266 b et Raymond ROBIN, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913, p. 623.

(2) *Id.*, *op. cit.*, p. 449, n° 266 b.

(3) *Id.*, *La Guerre de 1914*, t. I, p. 99; t II, p. 104.

(4) V. *supra*, p. 201, note (1).

(5) L'expression « exterritorialité » est consacrée, mais elle est mauvaise (V. P. FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 337, p. 667).

tion prévue à l'article 4) aux conseils de guerre pour juger les crimes et délits, quels qu'ils soient, commis par les militaires, alors que beaucoup d'auteurs admettent, ainsi que nous venons de le voir, que les crimes et délits de droit commun ressortissent aux tribunaux répressifs locaux.

On ne peut guère reprocher à la Commission de Gouvernement d'avoir suivi, en la circonstance, l'opinion d'un auteur allemand faisant autorité en droit international.

Selon nous, ces discussions ne se seraient pas élevées si un traité réglant tous les points délicats avait été passé entre la France et la Commission de Gouvernement. D'ailleurs, dans son rapport du 12 janvier 1924 au secrétaire général de la Société des Nations, le président de la Commission de Gouvernement annonce que le conseil de guerre de la Sarre sera supprimé au courant de l'année 1924 (1).

---

(1) Rapport du 12 janvier 1924, *J. O. S. D. N.*, mars 1924, p. 445.

## CHAPITRE VI

### JUSTICE, INSTRUCTION PUBLIQUE ET CULTES

---

#### SECTION I

#### LA JUSTICE

Nous avons vu que le paragraphe 23 de l'Annexe dispose que les lois civiles et pénales en vigueur sur le territoire au 11 novembre 1918 continueront à y être applicables, sauf les modifications que la Commission de Gouvernement jugerait utile de leur apporter, soit pour des motifs d'ordre général, soit pour les mettre en accord avec les stipulations du traité.

Par ailleurs, si le paragraphe 25 prévoit le maintien des tribunaux civils et criminels existants sur le territoire, il consacre l'autonomie judiciaire du bassin en ordonnant l'institution d'une cour civile et criminelle pour juger en appel des décisions rendues par ces tribunaux et statuer sur les matières dont ceux-ci n'auraient pas à connaître, et, en spécifiant, que la justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement.

On aperçoit toute l'étendue de la tâche qui incombait à cette Commission : conserver les tribunaux existants, mais modifier leur organisation et leur compétence réglées par les lois d'Empire, notamment par celle du 27 janvier 1877 et supprimer tous les liens de dépendance par rapport aux tribunaux supérieurs prussiens et bavarois, en créant pour remplacer ceux-ci, la Cour civile et criminelle prévue par le traité.

Cette tâche de longue haleine fut confiée aux jurisconsultes éminents appelés par la Commission à siéger à la Cour suprême du territoire. L'ordonnance élaborée par eux, après consultation de certains magistrats et des avocats en exercice

dans le territoire porte la date du 2 août 1921. Promulguée le 3 août 1921 (1) elle n'est entrée en vigueur selon son article 3 qu'à partir du 7 du même mois.

Cette ordonnance modifie, en vertu du paragraphe 23 sus-visé, certaines dispositions du Code civil, du Code de procédure civile, du Code pénal, du Code d'instruction criminelle, du Code de commerce, du livre foncier, des faillites.

Certaines de ces modifications ont été de pure forme, il s'agissait simplement de substituer aux organes et aux administrations de l'Empire, soit de la Prusse, soit de la Bavière, les institutions correspondantes du système nouveau. Sur d'autres points, il a fallu remanier plus profondément ces lois, notamment en raison de l'institution de la Cour suprême du territoire; en outre, il a été nécessaire d'introduire l'appel en matière criminelle, recours non prévu dans la législation allemande.

Mais comme on le conçoit, il était impossible de modifier un à un tous les articles des lois allemandes en vigueur sur le territoire, aussi l'ordonnance prévoit-elle en son article 2, que les magistrats pourront procéder par voie d'analogie, dans tous les cas où la loi qu'ils seraient appelés à appliquer devrait être modifiée pour être en accord avec les dispositions du traité.

La Commission a rappelé en cette occasion à ces magistrats qu'ils ont le droit et le devoir d'interpréter en toute indépendance et équité les dispositions de la loi. Un pareil rappel de ce principe peut nous paraître quelque peu étonnant, nos lois s'attachant à laisser aux magistrats toute leur liberté d'esprit, mais cela apparaît nécessaire si l'on considère que les juges sarrois ont été élevés à l'école de la Cour de Leipzig qui exerçait sur toutes les sentences rendues dans l'Empire un contrôle étroit et rigoureux, annihilant toute velléité d'indépendance et exigeant une interprétation étroite de la loi dans sa lettre et non dans son esprit.

La séparation définitive des tribunaux sarrois d'avec les tribunaux allemands fut prononcée par le décret du 5 août 1921

---

(1) V. J. O. C. de G., n° 11, 3 août 1921. Cette ordonnance porte le n° 626.

rendu par le membre de la Commission de Gouvernement chargé de la justice (1).

Quant à la loi allemande intervenue dans le même objet, elle n'est que du 10 mars 1922. Nous l'avons déjà examinée (2), nous n'y reviendrons pas, nous nous bornerons à faire remarquer que son article 5 autorise le ministre de la Justice à prendre par voie d'ordonnances les mesures relatives à l'administration de la justice jugées nécessaires en ce qui concerne le territoire de la Sarre.

Cette indépendance de la justice est, à notre avis, un des meilleurs dons que le traité ait fait aux sarrois, elle ne peut que contribuer, semble-t-il, à leur rendre le sentiment de leur individualité.

### § 1 — L'organisation judiciaire

Le territoire de la Sarre comprend treize tribunaux de bailliage (*Amtsgerichte*), à Sarrebrück, Völklingen, Sarrelouis, Sulzbach, Neunkirchen, Ottweiler, Saint-Wendel, Lebach, Tholey, Merzig, pour la partie jadis prussienne du territoire, et Hombourg, Saint-Ingbert, Blieskastel pour la partie bavaoise.

Le tribunal de bailliage comprend un seul juge, il correspond à peu près, quant à sa compétence territoriale, au tribunal de paix, mais sa compétence « *ratione materiæ* » est plus étendue, car il connaît des affaires civiles et criminelles. Au civil, il statue en premier ressort jusqu'à 600 francs (3) ou, s'il s'agit d'une autre monnaie, la valeur égale de cette somme convertie au cours du jour. Il connaît sans limitation de valeur des affaires énumérées à l'article 23 de la loi d'empire (contestation entre propriétaire et locataire, entre maîtres et domestiques) et en conciliation des affaires de divorce...

Les parties peuvent se présenter elles-mêmes.

Au criminel, le juge de bailliage est assisté de deux échevins (*Schöffen*) nommés au vu des listes communales par une

---

(1) *J. O. C. de G.*, n° 659, p. 146.

(2) *V. supra*, p. 58.

(3) Ordonnance du 10 janvier 1923. *V. Rapport de la C. de G. à la S. D. N.* du 20 juin 1923. *J. O. S. D. N.*, juillet 1923, p. 754.



Commission où siègent des représentants des cercles et des communes. Le juge de bailliage est le Président du tribunal et les deux échevins ont voix délibérative.

Le tribunal des échevins connaît : 1° de toutes les conventions; 2° des délits qui sont punis d'un emprisonnement maximum de trois mois et d'une amende de 600 francs; 3° de délits limitativement déterminés qui en raison de leur faible importance doivent être jugés rapidement (voies de fait, menaces, violation de domicile...); 4° des affaires correctionnelles qui lui sont renvoyées par le tribunal régional (Landgericht), lorsque celui-ci estime d'après les circonstances de fait que la peine ne doit pas dépasser six mois d'emprisonnement.

Au-dessus du tribunal de bailliage se trouve le tribunal régional (Landgericht) qui a son siège à Sarrebrück. Il se compose de deux chambres, une chambre civile et une chambre correctionnelle, les jugements sont valablement rendus, dans chacune de ces chambres, par trois magistrats (1).

Il connaît au civil de toutes les affaires qui ne sont pas portées devant le tribunal de bailliage, et en appel de celles que connaissent ces tribunaux. Les parties sont représentées par un avocat-avoué.

En matière correctionnelle, la chambre spéciale (Strafkammer) connaît en appel des décisions des tribunaux de bailliage en première instance de toutes les affaires qui ne sont pas de la compétence de ces tribunaux ainsi que des crimes punis de cinq ans de travaux forcés au maximum et ceux repris aux articles 73, 74 et 75 de la loi d'Empire sous l'organisation des tribunaux.

Pour certains crimes (notamment ceux qui entraînent la peine capitale) fonctionne périodiquement près du tribunal régional de Sarrebrück, une Cour d'assise (Schwurgericht) formée de trois membres et de douze jurés.

La Cour civile et criminelle, dite « Cour Suprême », à Sarrelouis, est le tribunal supérieur de la Sarre, au point de vue de la juridiction seulement, non au point de vue de la hiérarchie.

La Cour Suprême est compétente pour juger :

---

(1) Selon la loi allemande, la chambre criminelle devait comporter 5 membres. Ordonnance du 2 août 1921, § 77. *J. O. C. de G.*, n° 11, p. 125.

1° les appels contre les jugements définitifs du tribunal régional dans les affaires civiles;

2° les recours (beschwerde) (1) contre les décisions du tribunal régional dans les affaires civiles;

3° les appels contre les jugements des chambres siégeant au criminel (première instance);

4° les pourvois en cassation introduits contre les arrêts des chambres siégeant au criminel, en appel; contre les jugements rendus en Cour d'assise;

5° les recours (beschwerde) contre les décisions de première instance rendues au criminel lorsque la compétence de la chambre siégeant au criminel (correctionnel) n'est pas fondée; contre les décisions de la chambre siégeant au criminel dans des affaires en recours ou appel.

La Cour Suprême est en outre compétente pour l'instruction et la décision en première et dernière instance dans les cas de haute trahison et de crimes contre la patrie, également dans tous les cas qui lui sont soumis en raison des lois spéciales.

Dans les cas indiqués au paragraphe 2 susvisé le Civilsenat (chambre civile) connaît des affaires que l'article 72 alinéa 1 de la loi sur l'organisation des tribunaux assigne à la chambre correctionnelle du tribunal régional.

L'audience sur le fond ressortit à la chambre criminelle (2).

Par certains côtés la Cour Suprême se rapprocherait de la Cour de Cassation. Elle a été instituée en vertu du paragraphe 25 de l'annexe pour remplacer la Cour d'appel (Oberlandgericht) de Cologne et le tribunal d'Empire de Leipzig (Reichsgericht).

Elle possède deux chambres ou sénats, une chambre civile et une chambre criminelle comprenant chacune cinq membres, y compris le président qui doivent être présents lorsque la chambre rend son arrêt.

Le recrutement de ses dix membres mérite une mention spéciale. La Commission a réussi à s'assurer le concours de

---

(1) Le « Beschwerde » est une voie de recours spéciale propre au droit allemand. Il est admis dans des cas spécialement déterminés. Il n'est ouvert en général que contre des décisions qui ont rejeté des demandes relatives à l'instruction de l'affaire. Il est porté devant le tribunal immédiatement supérieur.

(2) Ordonnance du 2 août 1921 (*J. O. C. de G.*, n° 11, p. 125).

magistrats distingués, connaissant la langue allemande et appartenant à des pays qui ont adhéré à la Société des Nations. Son premier président est le professeur Nippold, de Berne, particulièrement versé dans le droit allemand. Elle comprend en outre, un magistrat suisse, deux français (pris dans la magistrature d'Alsace-Lorraine), deux sarrois, un belge, un hollandais, un tchéco-slovaque, un Luxembourgeois.

C'est donc, quant à sa composition, un tribunal international. Non seulement cette composition nous paraît en harmonie avec le statut du bassin, mais c'est aussi le meilleur gage de son impartialité.

Quant au Parquet il se compose d'un procureur général et d'un substitut.

Les avocats-avoués admis au Landgericht et ceux admis au tribunal de bailliage de Sarrelouis sont seuls admis à plaider devant la Cour Suprême (1).

Dans le domaine de la juridiction répressive, il faut signaler le tribunal spécial pour la répression des fraudes (Sondergericht). Depuis l'ordonnance du 10 janvier 1923, qui édicte des mesures énergiques pour combattre le mercantilisme et le commerce par intermédiaire, le tribunal dont il s'agit est composé d'un magistrat, président, et de quatre juges assesseurs, dont deux appartiennent régulièrement au milieu des consommateurs, alors que les deux autres sont choisis parmi les représentants de la profession à laquelle appartient l'accusé. Ces jugements sont susceptibles d'opposition devant la Cour Suprême de Sarrelouis. Ce tribunal est saisi continuellement de nombreuses affaires, notamment dans ces derniers temps, par suite du changement du système monétaire (2).

Enfin, indépendamment de la prison centrale de Sarrebrück (Strafanstalt) il existe, au siège de chaque tribunal de bailliage, une prison cantonale pour les courtes peines.

Ce serait sortir du cadre que nous nous sommes tracé que de parler des juridictions équivalentes à nos tribunaux de com-

---

(1) V. au J. O. S. D. N., juillet 1923, p. 757, annexe au rapport de la C. de G. à la S. D. N. les exposés comparatifs des affaires expédiées par les différents tribunaux du territoire de la Sarre pendant les années 1913, 1921 et 1922.

(2) V. J. O. S. D. N., juillet 1923, p. 755. Rapport de la C. de G. du 20 juin 1923.

merce, de prud'hommes, etc... qui ont été maintenus en Sarre, ils ressortissent à la Cour Suprême. L'ordonnance du 7 juin 1922 a introduit dans le territoire la nouvelle loi allemande sur les conseils de prud'hommes.

### § 2 — La Procédure

Nous ne pouvons songer à entrer ici dans le détail de la procédure. Ce serait d'ailleurs sans intérêt, car c'est la procédure allemande qui est suivie (1).

L'ordonnance du 2 août 1921 n'a guère apporté au Code de procédure allemand que des changements dans la terminologie; les expressions « habitants de la Sarre », « territoire de la Sarre » y sont substituées à celles correspondantes figurant au code, « Allemands », « Allemagne ». Cependant nous insisterons sur les modifications apportées aux articles 328 et 722 dudit code, relatifs à l'exécution dans le bassin des jugements rendus par des tribunaux étrangers.

Les nouveaux articles dont il s'agit (2) donnent compétence à la Cour Suprême de Sarrelouis en ce qui concerne l'exécution forcée des jugements rendus par des tribunaux étrangers à la Sarre.

Cette admission est accordée sans aucun examen préalable de la légalité de la décision, lorsque la partie contre laquelle cette décision doit être exécutée était à l'époque de la publication du jugement un ressortissant de l'Etat auquel appartient le tribunal qui l'a prononcé (nouvel article 722). Ainsi, lorsqu'une décision d'un tribunal français a été rendue contre un Français, la Cour de Sarrelouis devra admettre l'exécution forcée d'un tel jugement, lorsque la demande lui en sera faite, selon les formes et conditions prévues à l'article 328 du Code de procédure civile allemand. Ledit article 328 dispose notamment que la réciprocité doit être garantie.

---

(1) On trouvera tous renseignements à ce sujet dans l'ouvrage *Organisation politique et administrative et législation de l'Alsace-Lorraine* publié par le Ministère de la Guerre avec le concours de l'Office de législation étrangère et de droit international au Ministère de la Justice. Le Code de procédure civile allemand figure au tome IV de cet ouvrage. Voir aussi un article très documenté de M. Léon Punnel, avocat-avoué à Sarrebrück, dans les *Bulletins de la Chambre de Commerce franco-sarroise*, n<sup>os</sup> 3 et 5.

(2) V. Ordonnance du 2 août 1921, *J. O. C. de G.*, n<sup>o</sup> 11, p. 129 (2<sup>e</sup> colonne) et Léon Punnel (v. note (1) ci-dessus).

En matière criminelle la procédure à suivre est celle prévue au Code d'instruction criminelle allemand (1).

L'ordonnance du 2 août 1921 n'y a apporté que peu de changements (2).

### § 3 — Le Code Pénal

L'ordonnance du 2 août 1921 a apporté des modifications importantes aux articles suivants du Code pénal allemand (3), applicable en Sarre :

ART. 3 (4). — Les lois pénales du territoire de la Sarre régissent toutes les infractions commises sur ce territoire, sans égard à la nationalité de l'auteur.

ART. 4 (4). — Les crimes et délits commis en dehors du territoire de la Sarre ne sont, en règle générale, soumis à aucune poursuite.

Pourra néanmoins être poursuivi d'après les lois pénales du territoire de la Sarre :

1° Tout individu qui se sera rendu coupable, en dehors du territoire de la Sarre du crime de haute trahison, ou de fausse monnaie, ou qui, en qualité de fonctionnaire du territoire de la Sarre, aura commis un fait qualifié d'après les lois du territoire de la Sarre crime ou délit de fonction;

2° Quiconque se sera rendu coupable, en dehors du territoire de la Sarre, d'un acte qualifié crime ou délit par les lois du territoire de la Sarre et punissable d'après les lois du lieu où il a été commis. La poursuite ne peut avoir lieu que si l'intérêt public l'exige. La loi du pays étranger devra être appliquée, si elle comporte une peine moins rigoureuse.

ART. 8 (4). — Tout territoire ne faisant pas partie du territoire de la Sarre sera réputé étranger dans le sens du présent code.

ART. 9. — Un habitant de la Sarre ne pourra être extradé au gouvernement d'un pays étranger, pour y être poursuivi ou puni, que s'il est un ressortissant du pays en question, s'il s'agit d'une infraction commise sur le territoire de ce pays, qualifiée crime ou délit par les lois du territoire de la Sarre et si la réciprocité est garantie entre le Gouvernement en question et celui du territoire de la Sarre. L'extradition a lieu en vertu d'une ordonnance de la Commission de Gouvernement.

ART. 37 (4). — « Toutes les fois qu'un habitant de la Sarre aura été puni, en pays étranger, pour un crime ou un délit emportant, d'après les lois du territoire de la Sarre, privation des droits civiques en général ou de certains

(1) Pour la traduction de ce code, voir *Organisation politique et administrative et législation de l'Alsace-Lorraine*, t. II.

(2) Pour les procédures spéciales intéressant le commerce, telles que la procédure d'avertissement, la procédure sur titres ou lettres de change, la contrainte, les mesures provisoires, voir le *Bulletin de la Chambre de Commerce Franco-Sarroise*, n° 5, article de M. Léon Punnel, *op cit.*

(3) Pour la traduction de ce code, voir note (1), t. III.

(4) V. Ordonnance du 2 août 1921, *J. O. C. de G.*, n° 11, p. 131, 2<sup>e</sup> colonne.



droits civiques, la poursuite pourra être reprise à l'effet de faire prononcer la privation de ces droits.

ART. 39 (1). — La haute police est autorisée à opérer l'expulsion du territoire de la Sarre, à moins que ce ne soit un habitant de la Sarre.

ART. 81 (2). — Tout individu qui aura entrepris :

1° de changer par la violence la constitution du territoire de la Sarre ;

2° d'incorporer par la violence le territoire de la Sarre en tout ou partie à un Etat étranger, ou de détacher par la violence une partie de ce territoire, sera réputé coupable de haute trahison et puni de la réclusion à perpétuité ou de la détention à perpétuité dans une forteresse (3).

ART. 102 (2). — Tout individu qui, à l'intérieur du territoire de la Sarre, aura entrepris envers un Etat étranger un acte punissable suivant les dispositions des articles 81 à 86, s'il s'était agi du territoire de la Sarre, sera puni des peines suivantes :

Si le fait est prévu par les articles 81 à 84, la peine sera la détention d'un an à dix ans, si le fait est prévu par les articles 85 et 86, la peine sera d'un mois à trois ans. Toutefois, ces peines ne seront prononcées que si, dans l'Etat en question, la réciprocité est garantie au territoire de la Sarre. La poursuite n'aura lieu que sur la demande du gouvernement étranger. La plainte pourra être retirée.

ART. 105 (4). — Quiconque aura entrepris de disperser par la force la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre, de la contraindre à prendre des résolutions ou à s'en abstenir, d'en expulser les membres avec violence, sera puni d'une peine de cinq ans de réclusion.

ART. 107 (4). — Quiconque, soit par violence, soit en la menaçant d'un acte punissable, aura empêché une autre personne d'élire ou de voter dans l'exercice de ses droits de citoyen, sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins ou de la détention pendant cinq ans dans une forteresse. La tentative est punissable.

ART. 112 (4). — Quiconque aura provoqué ou excité un militaire stationné dans le territoire de la Sarre ou s'y trouvant en service commandé à la désobéissance; à la désertion ou l'aura favorisée, sera puni d'une peine d'emprisonnement.

ART. 141 (4). — Quiconque aura enrôlé une personne dans le territoire de la Sarre au service d'une armée autre que celle de son pays ou l'aura amenée aux enrôleurs de cette armée, sera puni d'une peine de 3 mois à 3 ans de prison.

Dans les articles 244, 250, 260 et 264 (5) il est spécifié que le mot « Inland » (intérieur) doit s'entendre uniquement du territoire de la Sare pour les condamnations prononcées à partir de la mise en vigueur du nouveau Code.

Enfin nous signalerons que la Commission de Gouverne-

---

(1) Ordonnance du 2 août 1921, *J. O. C. de G.*, n° 11, p. 131.

(2) *Id.*, *Ibid.*, p. 132.

(3) A remarquer que la construction de forteresse est interdite dans le T. d. I. S.

(4) Ordonnance du 2 août 1921, *J. O. C. de G.*, n° 11, p. 132.

(5) *Id.*, *Ibid.*, p. 133.

ment a introduit le sursis. L'ordonnance du 2 août 1921 contient à cet effet un article additionnel, 42 a, à l'article 42 du Code allemand (1).

#### § 4 — Accords avec les gouvernements étrangers

1° *Avec l'Allemagne.* — La séparation judiciaire du territoire de la Sarre d'avec l'Allemagne a été consacrée par modus vivendi entre les Administrations judiciaires des deux pays, au sujet notamment de l'extradition, de l'exécution des peines, du recouvrement des frais de justice et de l'exécution des commissions rogatoires (2).

2° *Avec la France.* — a) *Assistance judiciaire.* — Le 27 septembre 1922 est intervenue entre le Gouvernement français et la Commission de Gouvernement une déclaration relative à l'Assistance judiciaire.

L'article 1<sup>er</sup> dispose que les citoyens français sur le territoire de la Sarre et les habitants du territoire de la Sarre en France, jouiront réciproquement du bénéfice de l'Assistance judiciaire comme les nationaux eux-mêmes en se conformant à la loi du pays dans lequel l'Assistance sera réclamée.

L'article 2 indique les pièces à produire pour obtenir le bénéfice de la déclaration :

Le certificat d'indigence sera délivré à l'étranger qui demande l'Assistance par les autorités de sa résidence habituelle. S'il ne réside pas dans le pays où la demande est formée, le certificat d'indigence sera approuvé et légalisé gratuitement par l'agent diplomatique ou par un Consul du pays où le certificat doit être produit;

Lorsque l'étranger réside dans le pays où la demande est formée, des renseignements pourront, en outre, être pris auprès des autorités de l'Etat auquel il appartient.

Le projet de la loi autorisant la ratification de cette déclaration a été déposé sur les bureaux de la Chambre des députés le 25 octobre 1922 (3), il n'est pas encore voté.

b) *Caution « judicatum solvi ».* — On désigne ainsi la cau-

(1) V. J. O. C. de G., n° 11, p. 132.

(2) V. *supra*, p. 85.

(3) Documents parlementaires, Chambre, p. 103. Annexe n° 4957.

tion que sont tenus de fournir, selon l'article 16 du Code civil et l'article 166 du Code de procédure civile français tous les étrangers demandeurs principaux ou intervenants devant un tribunal français.

Cette caution est également exigée en vertu des lois allemandes. La Convention de La Haye du 17 juillet 1905 sur la procédure civile, qui supprime la caution « *judicatum solvi* », a cessé d'être en vigueur entre la France et l'Allemagne (art. 287 du traité de Versailles).

Dans le but de rétablir l'exonération réciproque de la caution « *judicatum solvi* » entre les Français et les habitants de la Sarre, le Gouvernement français et la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre ont convenu de la déclaration du 27 novembre 1922 dont les principales dispositions sont les suivantes :

Il ne sera exigé des habitants de la Sarre (1) qui auraient à poursuivre une action en France ou dans les colonies françaises comme demandeurs principaux ou intervenants, aucun droit, caution ou dépôt auxquels ne seraient pas soumis les Français conformément aux lois françaises.

Réciproquement, il ne sera exigé des Français qui auraient à poursuivre une action dans le territoire de la Sarre, comme demandeurs principaux ou intervenants, aucun droit, dépôt ou caution auxquels ne seraient pas soumis les habitants de la Sarre d'après les lois en vigueur dans ce territoire.

La même règle s'applique au versement qui serait exigé des demandeurs ou intervenants pour garantir les frais judiciaires conformément à l'article 85 (2) de la loi allemande sur les frais de justice en vigueur dans la Sarre.

La loi devant autoriser la ratification de cette déclaration n'est pas encore intervenue (3).

Pour en terminer avec cette question nous signalons un arrêt de la Cour de Sarrelouis rendu le 1<sup>er</sup> mars 1922. De cet arrêt il résulte que seul l'habitant de la Sarre peut exiger d'un non-habitant sûreté pour les frais du procès; un non-habitant n'a donc pas ce droit même vis-à-vis d'un autre ha-

---

(1) Qualité définie par l'ordonnance du 15 juin 1921 (V. *supra*, p. 88).

(2) La caution, d'après cet article, est égale à trois fois les frais de justice de l'instance.

(3) V. le projet de loi déposé à cet effet et le rapport présenté par M. Raynaldy (annexe au P.-V. de la séance du 22 février 1923, doc. Chambre, annexe n° 5642).

bitant. Dans le cas où l'habitant de la Sarre est appelant il ne peut exiger pareille sûreté du non-habitant (1).

c) *Convention d'extradition*. — Il est admis que les conventions d'extradition cessent de conserver leur effet par le fait des hostilités éclatant entre Etats contractants (2). La convention d'extradition passée le 21 juin 1845 entre la France et la Prusse a dû de ce fait être remise en vigueur en février 1920 (3). Mais cette nouvelle convention intervenue ainsi après la mise en vigueur du traité de Versailles n'était pas applicable entre la Sarre et la France.

Afin de combler cette lacune et de faciliter la répression des crimes et délits, la Commission de Gouvernement a décidé, après un échange de vues avec le Gouvernement français, de remettre provisoirement en vigueur, sur le territoire de la Sarre, les dispositions de la convention franco-prussienne du 21 juin 1845, en attendant la signature d'un nouveau traité réglémentant la matière (4).

#### § 5 — Période antérieure à l'ordonnance du 2 août 1921

On admet généralement que lorsqu'un jugement n'est pas définitif avant l'annexion, les lois de l'Etat annexant doivent être appliquées en ce qui concerne les voies de recours. Bien entendu, les traités peuvent déroger à ces règles. Par ailleurs si la décision émane d'un tribunal de l'Etat cédant ayant siégé en dehors du pays annexé, il faut demander l'exequatur au pouvoir de l'Etat annexant (5).

Pour l'Alsace-Lorraine, l'article 78 du traité de Versailles a posé des règles spéciales inspirées de celles que nous venons de rappeler, en matière d'exécution de jugements, de pourvois et de poursuites et posant en principe la compétence des tribunaux français à partir du 11 novembre 1918.

(1) *B. I. I. I.*, juillet 1923, n° 2555, p. 111. *Juristische Wochenschrift*, L. II (1923), p. 188; *Auslandsrecht*, IV, 1923, p. 201.

(2) P. FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 457<sup>4</sup>, p. 995.

(3) *V. J. O. R. F.* du 25 mars 1920, p. 47, 68.

(4) *V. J. O. S. D. N.*, n° 8, 1920, p. 67. Rapport de la Cl. de G. à la S. D. N. du 25 octobre 1920.

(5) MÉRIGNHAC, *op. cit.*, p. 491.

Mais, en ce qui concerne la Sarre rien n'était prévu. Par ailleurs, lorsque le traité entra en vigueur, si les tribunaux sarrois, maintenus par ce traité fonctionnaient normalement, en revanche, la Cour de Sarrelouis, qui, selon le paragraphe 25 de l'annexe devait être le tribunal supérieur du territoire, n'était pas instituée et même son organisation et sa composition étaient fort incertaines à ce moment. Cependant le règlement d'une grande partie des affaires judiciaires, tant en matières criminelle que civile ne pouvait être différé.

Dans le silence du traité à cet égard, les tribunaux sarrois admirent la solution la plus simple : le maintien de l'état de chose existant antérieurement. C'est-à-dire que les tribunaux supérieurs allemands, sis en territoire allemand furent reconnus comme par le passé compétents pour connaître des affaires jugées en première instance par les tribunaux sarrois. Cette jurisprudence admise d'ailleurs tacitement par la Commission de Gouvernement puisqu'elle a laissé faire, est du point de vue juridique en complète opposition, à notre avis, avec le traité. Sans doute, les lois en vigueur dans le bassin au 11 novembre 1918 sont maintenues et ne peuvent être changées que par la Commission de Gouvernement. Mais les dispositions de ces lois, en matière de pourvois, devenaient caduques en vertu des dispositions générales du traité lui-même puisque celles-ci consacrent la séparation, au moins provisoire, du territoire de la Sarre d'avec l'Allemagne.

Par ailleurs, s'il n'y avait pas annexion, du moins, y avait-il modification dans la condition juridique du territoire de la Sarre, de sorte que la solution adoptée était, de plus, contraire aux principes susvisés généralement admis en la matière, par le droit international.

Enfin l'incompétence absolue des tribunaux allemands résulte clairement de ce fait qu'ils jugent « au nom du peuple allemand » (in Namen des Volkes) et non au nom de la Commission de Gouvernement comme cela est prescrit par le paragraphe 25 alinéa 4 de l'annexe.

Nous ne nous plaçons bien entendu qu'au point de vue juridique. Car au point de vue pratique, la Commission de Gouvernement ne pouvait du jour au lendemain doter le bassin



de la Cour Suprême de Sarrelouis et modifier les lois en vigueur de façon à les mettre en accord avec le traité (1).

Quoi qu'il en soit, les tribunaux allemands n'ont pas manqué, ainsi que nous l'avons déjà vu (2) et comme nous allons le constater à nouveau, tout à l'heure, de profiter de l'occasion pour se livrer, dans leurs jugements, à des considérations sur la dépendance du territoire de la Sarre vis-à-vis de l'Allemagne. Bien qu'à la vérité ces affirmations soient dénuées de tout fondement juridique ainsi que nous croyons l'avoir montré, et que d'ailleurs elles soient, dans la plupart des cas, infirmées par le dispositif même du jugement qui les contient (2), il eût été préférable, à notre avis, de ne pas les provoquer.

Les arrêts rendus jusqu'au 2 août 1921 ont été exécutoires en Sarre de plein droit, sans être soumis à la formalité de l'exequatur. C'est une conséquence de ce fait que les tribunaux sarrois se conformaient à la jurisprudence susvisée et aussi pour la raison que nulle autorité sarroise n'avait été déclarée compétente par la Commission de Gouvernement pour ordonner l'exécution d'un jugement rendu à l'étranger.

Une telle pratique est contraire à toutes les données du droit international et en complète opposition avec le traité, puisque les jugements allemands, jugements étrangers, étaient exécutoires en Sarre sans que le gouvernement local intervînt.

Nous avons vu que dans l'affaire Dick (3) la Commission de Gouvernement ne pouvant admettre les motifs du jugement du Reichsgericht a dû user de son droit de grâce à l'égard du condamné.

Même après l'ordonnance du 2 août 1921, les tribunaux allemands ont cherché à maintenir leur compétence. Nous avons vu (4) que la Commission de Gouvernement avait décrété la scission définitive au point de vue de la justice entre le territoire de la Sarre et l'Allemagne et que le Reich avait de son côté pris une loi dans le même sens; voici cependant l'analyse

---

(1) Il n'est pas sans utilité de voir ce qui aurait pu être fait. Toutefois, il semble que, pendant la période d'organisation, le Landgericht aurait pu voir ses attributions étendues provisoirement pour juger en appel. Cela n'aurait pas été plus contraire au traité que la pratique suivie.

(2) V. *supra*, p. 59.

(3) V. *supra*, p. 115.

(4) V. *supra*, p. 208.

d'un jugement rendu le 16 décembre 1921 par le Reichsgericht au sujet de la compétence des tribunaux allemands :

« L'ordonnance de la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre du 2 août 1921, modifiant l'organisation de la justice, dispose que la Haute Cour de Sarrelouis remplace l'Oberlandesgericht de Cologne, comme juge d'appel des causes civiles jugées en première instance par le Landgericht de Sarrebrück et décrète que les arrêts de la Haute Cour de justice de Sarrelouis sont sans recours. Cette ordonnance est entrée en vigueur le 7 août 1921, sans dispositions transitoires, de sorte que les cas douteux doivent être résolus d'après le droit de procédure allemand actuel, d'autant plus que *le territoire de la Sarre est resté allemand*. Jugé en conséquence que la susdite ordonnance ne change rien à l'appel des causes dont l'appel fut introduit avant le 7 août 1921, devant l'Oberlandesgericht de Cologne. Jugé de même des recours formés avant cette date devant le Reichsgericht contre les arrêts d'appel de l'Oberlandesgericht. Le Reichsgericht est même compétent en ce qui concerne les recours formés contre les arrêts rendus par l'Oberlandesgericht de Cologne, conformément aux règles susdites, après le 7 août (1). »

Un jugement du 12 juillet 1922 (Hirsch c/ Bayle) de l'Oberlandesgericht de Cologne statue dans le même sens.

Il se base sur l'article 263 du Code de procédure civile allemand auquel l'ordonnance du 2 août 1921 n'a apporté aucun changement et qui dispose que la compétence du tribunal saisi n'est pas modifiée si les circonstances qui l'ont fondée viennent à changer, pour conclure qu'il n'est pas douteux que l'on a renoncé à insérer dans l'ordonnance dont il s'agit des dispositions transitoires parce que la compétence de l'Oberlandesgericht était de droit en vertu de l'article précité du Code de procédure civile.

Il nous paraît, du point de vue juridique, qu'une pareille théorie n'est pas fondée, et qu'elle est, de plus, contraire, non seulement au traité de Versailles mais encore à la propre législation allemande, pour les raisons suivantes :

---

(1) B. I. I. I., octobre 1922, p. 343, n° 2067. *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, c. III, 1922, p. 294; *Juristische Wochenschrift*, L. I, 1922, p. 810.

1° Il n'est pas exact, en droit, de dire que le Code de procédure civile allemand est applicable en Sarre. Depuis l'ordonnance du 2 août 1921 il y a réellement un Code de procédure sarrois; si celui-ci emprunte la plupart de ses dispositions au code allemand cela résulte tout simplement du paragraphe 23 de l'annexe. La Belgique a bien adopté le Code civil français en lui apportant certaines modifications, cependant le Code qui est applicable en Belgique n'est pas le Code civil français, mais le Code civil belge. Il en est ainsi parce que la Belgique et la France sont deux pays distincts. Le même raisonnement doit être appliqué pour la Sarre séparée de l'Allemagne par le traité, à tous les points de vue; il s'ensuit que l'article 263 du Code de procédure civile allemand ne peut être appliqué en Allemagne qu'en ce qui concerne les tribunaux allemands et que ce même article du Code de procédure civile sarrois qu'en ce qui concerne les tribunaux-sarrois;

2° Le paragraphe 25 de l'annexe, qui dispose que la justice est rendue au nom de la Commission de Gouvernement, implique nécessairement que les tribunaux allemands sont incompétents, en droit, depuis la mise en vigueur du traité, à l'égard des jugements rendus par les tribunaux inférieurs sarrois. Dès lors, l'article 263 en question ne saurait en aucune façon être appliqué. La compétence des tribunaux allemands résulte en effet d'une pratique qui, ainsi que nous l'avons montré, est contraire au traité et par conséquent sans fondement juridique. C'est une simple tolérance de la part de la Commission de Gouvernement;

3° La séparation du territoire de la Sarre d'avec l'Allemagne au point de vue de l'administration de la justice est confirmée par la loi d'Empire du 10 mars 1922 (1), dès lors le jugement du 12 juillet 1922 de l'Oberlandesgericht de Cologne a été rendu en violation de cette loi allemande.

Du point de vue juridique, il nous semble donc que depuis le 7 août 1921 les jugements rendus par les tribunaux supérieurs allemands sur les pourvois formés contre les décisions des juridictions sarroises devraient être considérés comme nuls et non avenus et être rapportés. Les dossiers des affaires pen-

---

(1) V. *supra*, p. 203.

dantes devant les tribunaux supérieurs allemands, non jugées avant cette date, auraient dû être renvoyés à la juridiction compétente, en l'espèce, la Cour de Sarrelouis.

Ils devraient au moins être soumis à la formalité de l'exequatur en vertu de l'article 722 du Code de procédure civile local.

Cette question n'a du point de vue juridique qu'une importance théorique, car en pratique, en raison de la dépréciation du mark, les parties n'ont guère eu d'intérêt à s'adresser aux tribunaux allemands.

Mais à d'autres points de vue elle n'est pas dénuée d'importance, en raison des motifs de ces jugements. C'est sans doute pourquoi le Gouvernement allemand a fait parvenir au secrétariat de la Société des Nations un certain nombre de notes relatives à la décision prise par le Reichsgericht au sujet de l'interprétation à donner aux paragraphes 19 et 23 de l'annexe (1).

## SECTION II

### L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Si le paragraphe 28 de l'annexe dispose que les habitants conserveront leurs écoles et leur langue, le paragraphe 14 donne le droit à l'État français de fonder et d'entretenir, comme dépendance des mines, des écoles primaires ou techniques à l'usage du personnel et de leurs enfants et d'y faire donner l'enseignement en langue française par des maîtres de son choix.

Ainsi pendant quinze ans vont se développer parallèlement et concurremment deux ordres d'enseignements : l'un public dans lequel la langue allemande est obligatoire et les maîtres de culture allemande, et l'autre qui pourra être donné en français par des maîtres choisis par des Français. Cette dualité est bien caractéristique du régime provisoire de la Sarre, elle n'est pas une innovation d'ailleurs car l'État français se substituant à l'État prussien dans la possession des mines devait pouvoir, comme lui, entretenir des écoles pour son personnel,

---

(1) *J. O. S. D. N.*, février 1923 (la décision en question n'a pas été publiée par la *S. D. N.*; il s'agit sans doute de l'affaire Dick).

et en somme, ainsi que nous le verrons plus loin, il n'a fait que conserver celles qui existaient déjà. C'est encore une fois la rencontre de deux cultures, celle française et celle germanique sur un terrain nouveau et fécond : l'enseignement. Si l'on considère que les jeunes gens qui fréquentent ces écoles sont pour la plupart de futurs électeurs au plébiscite de 1935 on comprendra que la question de l'enseignement en Sarre soit une de celles qui se posent avec le plus d'acuité et qui méritent le plus de retenir l'attention.

### § 1 — L'enseignement public d'Etat

Conformément aux dispositions du paragraphe 28 précité, la Commission de Gouvernement a maintenu les écoles existantes : les Volksschulen (une par commune), la Mittelschule de Sarrebrück et les Fortbildung-Schulen, pour l'enseignement primaire, les gymnasien, realgymnasien, au nombre de douze et l'Oberrealschule de Sarrebrück, qui correspondent sensiblement à nos lycées, pour l'enseignement secondaire.

Mais elle a réformé complètement l'organisation des secteurs prussiens et bavarois qui laissait fort à désirer.

Elle s'est également attachée à réformer les programmes de l'école primaire. Dès juillet 1921, elle a créé à cet effet une Commission de soixante membres dite « Commission des programmes » ; cette Commission a établi un programme général et des programmes spéciaux par district pour tenir compte des circonstances locales.

Une Commission a été également créée pour mettre au point un projet de transformation des écoles normales d'instituteurs de nature à donner aux futurs maîtres de plus larges débouchés et une culture plus étendue que précédemment.

Enfin la rédaction d'un nouveau livre de lecture pour les écoles primaires a été entreprise.

Il est à remarquer que toutes ces Commissions ont été composées uniquement de Sarrois.

L'enseignement supérieur n'est pas donné en Sarre, de sorte que les jeunes gens sont obligés d'aller en Allemagne pour obtenir leurs diplômes. L'autonomie de l'enseignement en Sarre n'est donc pas entièrement réalisée. Il serait souhaitable qu'une université fût créée dans le bassin, à Sarrelouis,



le chef-lieu intellectuel du territoire. Une pareille création se heurterait, sans doute, à de sérieuses difficultés, budgétaires ou autres, mais qui ne paraissent pas insurmontables toutefois.

Au surplus, il serait opportun, et dans l'esprit du traité, de permettre d'admettre, dans le territoire, la validité des diplômes étrangers équivalents à ceux délivrés en Allemagne, puisque les habitants de la Sarre peuvent être de nationalités diverses. Il ne serait pas mauvais, d'ailleurs, pour la population elle-même, que l'élite de la jeunesse sarroise se rapprochât de l'élite de la jeunesse française en fréquentant par exemple les Facultés de Nancy ou de Strasbourg; elle pourrait au surplus comparer utilement l'enseignement élevé et impartial qu'on y donne à celui pratiqué dans les Universités d'Outre-Rhin.

Les efforts de la Commission de Gouvernement se sont portés également sur l'organisation des écoles professionnelles trop peu nombreuses en Sarre et soumises à des statuts divers. Une pareille réforme s'imposait si l'on considère que le bassin est un centre presque exclusivement industriel.

Deux Commissions se sont réunies et ont conclu à l'opportunité de rendre obligatoire l'enseignement professionnel, pour les jeunes gens des deux sexes de l'âge de quatorze à dix-huit ans. Ces écoles existent maintenant dans un très grand nombre de localités. Ce sont généralement des Institutions communales placées sous le contrôle de la Commission de Gouvernement. Celle-ci prend à sa charge les dépenses du personnel, tandis que les communes font face aux dépenses matérielles. Un fond spécial est alimenté par les employeurs afin de développer l'enseignement professionnel.

## § 2 — L'enseignement donné par les mines domaniales françaises

La direction des mines a maintenu les écoles qu'entretenait l'Etat prussien pour le personnel des mines. Ce sont les écoles maternelles, les écoles ménagères (pour les jeunes filles), les cours d'adulte à deux degrés pour les travailleurs et l'école technique de Sarrebrück.

Le traité, nous l'avons vu, permettait de donner dans ces écoles l'enseignement en français; l'Administration des mines,

cependant, n'a pas entendu user de ce droit, elle s'est simplement contentée d'y introduire le français à titre facultatif. Elle a institué en outre, dans le but de faciliter au personnel le travail en commun, des cours d'allemand pour les employés français et des cours de français pour les employés allemands.

L'ordonnance du 10 juillet 1920 a reconnu ces écoles en les assimilant aux écoles primaires publiques. Son article unique est ainsi conçu : « Les enfants du personnel de l'Administration des mines qui, conformément au paragraphe 14 du traité fréquentent les écoles créées par l'Administration des mines — sans distinction de nationalité — satisfont aux prescriptions de la loi prussienne du 14 mai 1825 et de la loi bavaroise du 4 juin 1903 sur l'obligation scolaire ». En outre, d'accord avec les mines, le Gouvernement a décidé que les enfants dont les parents n'appartiennent pas au personnel pourront néanmoins être admis comme ceux-ci dans les écoles spéciales des mines, sur l'autorisation donnée par les services du département de l'Instruction publique du Gouvernement (ordonnances des 10 juillet 1920 et 8 novembre 1922) (1).

La Commission a également reconnu officiellement l'école professionnelle de Sarrebrück, après adaptation de ses programmes.

Toutes ces écoles dépendent uniquement de l'Administration française des mines qui a institué un service spécial de l'enseignement.

Cette Administration a également créé pour les enfants de ses employés ou des Français résidant en Sarre à quelque titre que ce soit (troupes, douanes, commerçants...) des écoles purement françaises, les maîtres y sont français et les méthodes d'enseignement sont celles en usage en France.

C'est ainsi qu'il existe une école primaire supérieure et une école primaire à Sarrelouis, des écoles primaires à Neunkirschen, Saint-Wendel et Mettlach et un externat français d'enseignement secondaire à Sarrebrück, comprenant des cours distincts pour jeunes filles et garçons et préparant pour les examens auxquels donnent accès, en France, l'enseignement

---

(1) V. J. O. S. D. N., avril 1923, p. 417.

secondaire et l'enseignement primaire. Les Sarrois peuvent y être admis également.

Il est à remarquer que les maîtres français qui sont ainsi détachés en Sarre dépendent du département des travaux publics et non plus de celui de l'Instruction publique.

L'organisation de ces écoles n'a pas été réalisée sans difficulté tant à cause de l'insuffisance des locaux et du personnel que de l'hostilité marquée de l'élément prussien de la population. Néanmoins, l'Administration des mines réussit à les surmonter. Elle eut la satisfaction de voir ses efforts couronnés de succès, car depuis l'ordonnance précitée du 10 juillet 1920, le nombre des demandes de parents de nationalité allemande tendant à faire inscrire leurs enfants dans ces établissements a été sans cesse croissant (1).

### § 3 — L'enseignement du français dans les écoles de l'Etat

Le vif succès des écoles des mines donnait à penser qu'une notable partie de la population désirait voir l'étude du français se généraliser. Des municipalités avaient, depuis longtemps, insisté pour l'introduction de l'enseignement du français dans les écoles primaires de l'Etat. Il ne faudrait pas se hâter de conclure que c'était uniquement par sympathie pour la France que l'on désirait étudier le français, les Sarrois sont des hommes d'affaires avant tout, ils ont discerné rapidement que leur intérêt bien compris commandait qu'il en fût ainsi. C'est qu'en effet, pendant quinze ans, l'union douanière aidant, leurs relations avec les Français, surtout à la frontière commune, sont appelées à devenir de plus en plus étroites, qu'on le veuille ou non.

La Commission de Gouvernement attentive à veiller sur les intérêts de ses ressortissants, a, dès 1921, pensé qu'elle ferait œuvre utile en vulgarisant l'enseignement du français. A cet effet, elle s'est attachée à instituer des cours facultatifs de français, dans l'enseignement primaire pour les élèves de 10 à 13 ans.

Au préalable, il convenait de former des maîtres suscep-

---

(1) Au 15 janvier 1923, le nombre total des enfants inscrites était de 4.408 dont 3.798 Allemands (*J. O. S. D. N.*, avril 1923, p. 418).

tibles de donner cet enseignement. Pendant la période des vacances, une quarantaine d'instituteurs et d'institutrices qui avaient des notions de français ont été, sur leur demande, envoyés à Boulogne et à Nancy pour s'y perfectionner dans cette langue. Les résultats de leur séjour ont été des plus satisfaisants. Ayant ainsi constitué un premier noyau de maîtres capables d'enseigner le français, la Commission a créé des cours de perfectionnement à l'usage des instituteurs qui voudraient également donner cet enseignement. Un grand nombre ont répondu à cet appel et se sont fait inscrire à ces cours spéciaux.

Assuré du concours volontaire des maîtres, la Commission invita les instituteurs à faire connaître aux parents ses intentions de donner l'enseignement du français, à titre facultatif, et les chargeait de réunir les inscriptions.

Comme on peut le penser, la presse locale à tendance prussienne chercha à soulever l'opinion en faisant ressortir que ni les communes, ni les instituteurs n'avaient été consultés sur l'opportunité de l'introduction d'un tel enseignement que l'on voulait rendre obligatoire, contrairement au traité et qui mettait ainsi en danger l'école allemande.

Sur le premier point il tombe sous le sens que la Commission n'avait, dans la circonstance, à consulter que les intéressés, c'est-à-dire les parents, seuls à même d'apprécier si cet enseignement doit être utile ou non à leurs enfants.

Quant aux autres arguments ils sont absolument dénués de tout fondement puisque les instituteurs qui seront chargés de ces cours sont des volontaires et que les enfants seront admis à les suivre que sur la demande expresse de leurs parents. Il est impossible de trouver un enseignement qui soit plus facultatif. La langue allemande est obligatoire en vertu du traité et elle reste telle.

Cette campagne de presse nettement dirigée contre la France et la Commission de Gouvernement, et qui faisait bon marché de l'intérêt des Sarrois pour ne viser que le but politique, n'a guère eu de succès. Seuls quelques instituteurs timorés se sont retirés des cours après s'y être fait inscrire. Quant à la population elle ne s'est pas laissée manœuvrer aussi

facilement; en décembre 1921, le nombre d'enfants inscrits pour l'enseignement du français était environ de 12.000.

La Commission se sentant ainsi appuyée par l'opinion a réglé définitivement la question par l'ordonnance du 7 février 1922.

Cette ordonnance dispose que l'enseignement du français n'est donné aux enfants que sur le désir des parents, et dans les seules écoles primaires supérieures, que les quatre heures consacrées par semaine au français ne porteront pas préjudice à l'enseignement de la langue allemande et n'occasionneront pas d'heures supplémentaires de travail. A cet effet, les heures consacrées aux autres branches, gymnastique, écriture, dessin,... sont diminuées, mais de telle sorte que leur enseignement se poursuive sans lacunes (ces quatre heures sont prélevées ainsi : gymnastique : une heure, le dessin : une heure, l'écriture : une heure et les autres branches ensemble : une heure).

L'organisation de ces cours se poursuit méthodiquement, mais étant donné la pénurie des maîtres aptes à donner cet enseignement, seuls, jusqu'ici, 7.000 enfants ont pu être mis à même de les suivre (1).

#### § 4 — La question de l'enseignement devant le Conseil de la Société des Nations

Par lettres des 18 janvier et 16 février 1923 (2) le Gouvernement allemand a exposé au secrétaire général de la Société des Nations que les mesures prises par la Commission de Gouvernement, en ce qui concerne l'Instruction publique, étaient incompatibles avec les dispositions y relatives du traité de Versailles. Il demandait la reconstitution des bases antérieures de l'Instruction publique, la limitation de la fréquentation des écoles françaises qui ne sont pas primaires ou techniques.

### I — LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT ALLEMAND

Le Gouvernement allemand se fondait sur les considérations suivantes (2) :

(1) Sur l'initiative de l'œuvre du « Livre français en Alsace et en Lorraine », une bibliothèque française a été créée à Sarrelouis.

(2) *J. O. S. D. N.*, avril 1923, p. 415-417 et *J. O. S. D. N.*, juin 1923, p. 685 (Rapport de M. Tang Tsai-Fou).



1° En vertu du paragraphe 28 de l'annexe les bases de l'Instruction publique devront être maintenues dans l'état où elles se trouvaient lors de la mise en vigueur du traité. La Commission de Gouvernement doit s'abstenir de toute innovation de principe. Cette signification du paragraphe 28 est confirmée par le paragraphe 23; d'après ce texte les lois en matière d'Instruction publique en vigueur au 11 novembre 1918 resteront en vigueur. Mais tandis que d'après ce paragraphe 23 la Commission de Gouvernement peut, d'une façon générale, apporter des modifications à la législation en vigueur sur le territoire, elle ne peut pas modifier les lois relatives à l'Instruction publique en raison des termes du paragraphe 28.

Or la Commission de Gouvernement tend vers une transformation radicale de l'Instruction publique dans le territoire de la Sarre.

2° La Commission de Gouvernement a non seulement toléré mais encouragé un mouvement qui détruit les écoles garanties par le traité et remet de plus en plus l'administration scolaire aux mains de l'Etat français. Par les deux ordonnances du 10 juillet 1920 et par celle du 8 novembre 1922, les enfants du personnel allemand des mines et même ceux des habitants du territoire de la Sarre, n'appartenant pas au personnel minier, peuvent satisfaire à l'obligation scolaire en fréquentant les écoles créées par l'Etat français. Ces ordonnances ont permis à l'Etat français de fonder des écoles et d'y attirer les enfants allemands par toutes sortes de moyens, achats de livres, vêtements... Il en résulte un dépeuplement des écoles du pays. Cela est contraire au traité car les écoles françaises sont soustraites à l'influence et au contrôle de la Commission de Gouvernement.

3° Ces mesures ne se justifient pas, ainsi que le prétend la Commission de Gouvernement, par le paragraphe 14. Ce texte concède à l'Etat français le droit de fonder, comme dépendance des mines, des écoles à l'usage du personnel des mines et des enfants de ce personnel et d'y faire donner l'enseignement en langue française. Du moment que cette disposition prévoit un enseignement en langue française, il s'ensuit que cet enseignement ne peut être donné qu'aux enfants français.

C'est de cette façon qu'on peut accorder le paragraphe 14

avec le paragraphe 28 et avec le principe qui domine les prescriptions relatives au territoire de la Sarre, à savoir que *toutes les branches de l'Administration devront être prises entre les mains de la Commission de Gouvernement.*

## II — LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION DE GOUVERNEMENT

La Commission de Gouvernement s'est attachée dans sa lettre du 8 mars 1923 (1) adressée au secrétaire général de la Société des Nations à démontrer l'inanité des critiques du Gouvernement allemand. Elle se fondait sur les arguments suivants :

1° La Commission de Gouvernement n'a nullement privé les habitants des écoles existant sur le territoire. Elles sont et restent maintenues en vertu du paragraphe 28, mais sous le contrôle de la Commission de Gouvernement. L'intervention administrative de la Commission est donc prévue par ce texte qui d'ailleurs ne dispose pas que le régime scolaire doive, jusqu'en 1935, échapper à toute modification ou innovation.

Au surplus le Gouvernement allemand n'apporte aucun fait précis démontrant une transformation fondamentale du système de l'Instruction publique.

2° Le paragraphe 14 n'est pas uniquement applicable aux enfants français. Ce texte fait mention du personnel des mines, sans distinction de nationalité; il garantit à l'Etat français le droit de faire donner l'enseignement en langue française, cette dernière disposition aurait été complètement inutile, s'il ne s'était agi que d'écoles françaises destinées à des Français. Il s'ensuit que l'Administration des mines Domaniales françaises a reçu le droit d'ouvrir des écoles où la langue française est enseignée à des employés allemands appelés à travailler dans les mines françaises;

3° La Commission de Gouvernement en prenant la première ordonnance du 10 juillet 1920 (2) ne faisait que traduire dans un acte administratif une disposition claire et formelle du

---

(1) V. J. O. S. D. N., avril 1923, p. 418, 419 et J. O. S. D. N., juin 1923, p. 686 (Rapport de M. Tang Tsai-Fou).

(2) V. *supra*, p. 226.

traité (paragraphe 14), elle ne modifiait rien aux lois en vigueur au 11 novembre 1918 (1).

Quant à la deuxième ordonnance du 10 juillet 1920 qui autorise les enfants du territoire de la Sarre n'appartenant pas au personnel des mines à fréquenter les écoles françaises, elle a été prise pour la raison que nombre de parents ont demandé à envoyer leurs enfants dans ces écoles.

L'ordonnance du 8 novembre 1922 n'a pas eu pour objet de rendre plus aisées les formalités nécessaires, mais au contraire d'empêcher un élève de passer à n'importe quel moment de l'année, d'une école à l'autre, sans même prévenir l'instituteur, ce qui avait été possible jusque-là.

4° Il n'est exercé aucune pression, la preuve en est que ces écoles sont insuffisantes à l'heure actuelle pour satisfaire à toutes les demandes. On peut, au contraire, voir un acte de pression dans la lettre pastorale du 2 février 1923 que l'évêque de Trèves a fait lire pour inviter formellement les parents à retirer leurs enfants des écoles des mines.

Quant aux fournitures elles sont gratuites comme dans le temps des écoles prussiennes.

5° D'après le droit prussien l'obligation scolaire est établie par l'« Allgemeines Landrecht » (§§ 50, 153, II, 12 D à R). Par un ordre du Roi, du 17 mai 1825, l'obligation scolaire a été étendue à l'ensemble de la monarchie prussienne et par conséquent à la province rhénane. Or dans aucun de ces textes il n'est dit que l'école qui doit être fréquentée par les enfants doit être obligatoirement une école prussienne. Ce n'est que la jurisprudence et des textes administratifs qui ont établi ce principe. Il s'ensuit qu'on pourrait se demander, en droit, s'il est bien applicable au territoire de la Sarre.

D'ailleurs l'Administration scolaire était, en vertu de cette jurisprudence, habilitée à accorder des dérogations à ce principe. Il suffirait d'une autorisation spéciale accordée par les autorités scolaires compétentes pour qu'un enfant prussien

---

(1) Pour cette raison, elle a été promulguée sans consultation des représentants élus des habitants. La C. de G. rappelle que l'exposé des motifs de cette ordonnance soumis le 10 juillet à la C. de G. en sept exemplaires seulement, figure néanmoins sous le n° 196 du Livre blanc allemand sur la Sarre, ce qui est le fait d'une indiscrétion.

pût, en fréquentant une école étrangère, satisfaire à l'obligation scolaire et de telles autorisations étaient accordées.

Les deux ordonnances du 10 juillet 1920 indiquent dans quelle condition cette autorisation sera accordée. Par la première cette autorisation est donnée d'une manière générale et conformément au traité aux enfants du personnel des mines, par la deuxième des autorisations individuelles seront accordées aux parents qui, n'appartenant pas à ce personnel, désireraient néanmoins envoyer leurs enfants dans les écoles des mines.

Du point de vue juridique ces deux ordonnances ne changent rien aux lois existantes; elles ne font d'ailleurs que régler, pour le territoire de la Sarre, une pratique qui existait en Prusse et qui est compatible avec la législation en vigueur.

### III — LE POINT DE VUE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

M. Tang Tsai-Fou, dans le rapport (1) qu'il a présenté au Conseil de la Société des Nations à la séance du 23 avril 1923, concluait ainsi :

Le Président de la Commission de Gouvernement, dans sa lettre du 8 mars 1923, a présenté, sur la situation actuelle, des faits qui, j'en suis sûr, dissiperont les doutes et malentendus qui pourraient subsister dans l'esprit du Gouvernement allemand.

Le Conseil a partagé cet avis et adopté la résolution suivante (2) :

Le Conseil charge le secrétaire général de communiquer au Gouvernement allemand copie de la note du 8 mars 1923, du Président de la Commission de Gouvernement du bassin de la Sarre, ainsi que copie du présent rapport, relatif à l'instruction publique dans le territoire de la Sarre.

Nous ne saurions rien ajouter à l'argumentation très déterminante de la Commission de Gouvernement. Les arguments spécieux de Gouvernement allemand qui, semble-t-il, tendent à des fins politiques, ne pouvaient être retenus par le Conseil qui a clos l'incident comme il convenait, d'autant plus que

(1) V. J. O. S. D. N., juin 1923, p. 685-687.

(2) V. J. O. S. D. N., juin 1923, p. 593.

la solution adoptée par le Conseil de Gouvernement est le plus favorable à la liberté des familles.

### SECTION III

#### LES CULTES

On ne saurait trop se pénétrer de l'importance des questions religieuses pour l'avenir de la Sarre. Qui n'a vécu dans ce pays ne peut se rendre compte combien la population est pratiquante et attachée à ses croyances. Là plus qu'ailleurs l'influence du clergé est prépondérante (1).

Conformément au paragraphe 28 de l'annexe qui dispose que les habitants conserveront leurs libertés religieuses, la Commission de Gouvernement a reconnu les religions existantes comme religions d'Etat et appointé les prêtres et les pasteurs, considérés ainsi comme fonctionnaires. Elle a d'ailleurs sensiblement amélioré leur situation. Mais là a dû se borner son rôle. Il n'y a pas de statut religieux spécial à la Sarre qui, au point de vue de la religion catholique, continue à être rattachée pour partie au diocèse de Trèves et pour partie à celui de Spire. Par ailleurs, les séminaristes sarrois achèvent leurs études soit à l'Université de Bonn, soit à celle de Munich selon qu'ils dépendent du diocèse de Trèves ou de celui de Spire. Ainsi dans le domaine religieux, l'autonomie n'est nullement réalisée et les prêtres sarrois, fonctionnaires sarrois, dépendent d'autorités étrangères au bassin. Le Gouvernement bavarois ne ménage pas les subventions en faveur du clergé relevant de l'évêché de Spire, dans un but facile à discerner.

La Commission de Gouvernement s'est à juste titre préoccupée du statut religieux de la Sarre. Le Saint-Siège n'a pas admis la création d'un évêché à Sarrebrück, pour la raison que l'on n'est pas encore fixé sur le sort définitif du bassin. Trois solutions ont été par la suite envisagées qui tendent à confier l'administration du bassin, soit à un coadjuteur de l'évêque de Trèves, ou de celui de Luxembourg, soit à un vicaire apostolique.

---

(1) Sur les 713.105 habitants, il y a 511.810 catholiques, 194.229 protestants, 4.218 israélites et 2.848 sans religion déclarée (rapport de M. Bongon, commissaire provisoire aux archives du plébiscite du T. d. l. S., du 31 octobre 1913; v. *J. O. S. D. N.*, janvier 1924, p. 116).



lique relevant directement de Rome. Les pourparlers engagés n'ont pas encore abouti.

Tout en nous gardant bien d'insister sur cette question, nous ne pouvons nous empêcher de faire ressortir que la situation actuelle, toute en faveur de l'Allemagne, ne saurait se prolonger sans inconvénients graves pour la France, puissance signataire du traité, intéressée au plébiscite et qui, par conséquent, a intérêt à voir se réaliser le plus rapidement possible l'autonomie religieuse du bassin. Il suffit d'ailleurs pour s'en convaincre de constater que la presse pangermaniste demande instamment le maintien de l'état de choses existant si contraire à l'esprit, comme à la lettre du traité.

Les prêtres catholiques sont nommés par la Commission de Gouvernement sur proposition des évêchés compétents. Ils sont rétribués par les Conseils de fabrique, mais reçoivent en outre des indemnités données par la Commission de Gouvernement afin d'assurer la péréquation des traitements entre les différents ministres du Culte catholique.

Les ministres du Culte protestant sont placés sous l'autorité des consistoires de Coblenz (Prusse) et de Spire (Bavière). Ils sont nommés par les communautés protestantes et payés par elles, mais avec le concours de subventions de l'Etat.

Enfin les communautés israélites, peu nombreuses (10), sont indépendantes les unes des autres. Les rabbins, élus par la communauté, sont titularisés par la Commission de Gouvernement.

---

## CHAPITRE VII

### CHEMINS DE FER, POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

---

#### SECTION I

#### LES CHEMINS DE FER

##### § 1 — L'organisation du réseau ferré

Réaliser l'autonomie administrative du réseau sarrois et le faire sortir de l'orbite des réseaux allemands tels sont les deux problèmes très délicats qui se sont posés dès l'installation de la Commission de Gouvernement et que celle-ci n'a réussi à résoudre, en raison de la résistance opiniâtre de l'Allemagne, que par étapes successives et qu'à la suite de laborieuses négociations.

Il ne semblait pas, à première vue, que de telles difficultés dussent s'élever. Non seulement, d'une manière générale, le traité consacre l'autonomie du bassin, mais encore la Commission de Gouvernement a reçu, d'une manière bien définie, en vertu du paragraphe 14; 2<sup>e</sup> alinéa, de l'annexe « pleins pouvoirs pour administrer et exploiter les chemins de fer ». Par ailleurs, le paragraphe 22 lui donne le plein usufruit des propriétés autres que les mines et appartenant, tant au titre du domaine public qu'au titre du domaine privé, au Gouvernement de l'Empire allemand ou au Gouvernement de tout Etat allemand sur le territoire du bassin. Ce même paragraphe dispose en outre qu'en ce qui concerne les chemins de fer, une équitable répartition du matériel sera faite par une Commission mixte où seront représentés la Commission de Gouvernement du territoire du bassin et les chemins de fer allemands.

Malgré ces textes formels, tous les efforts du Reich ont tendu à maintenir les chemins de fer de la Sarre sous une direction allemande et sous le régime intérieur allemand.

Jusqu'à l'arrivée de la Commission de Gouvernement, le réseau sarrois, dont l'étendue est de 372 kilomètres de voies ferrées, dépendait, pour 300 kilomètres, d'une direction des chemins de fer prussiens, dont le siège était établi à Sarrebrück, mais dont la circonscription s'étendait au delà des limites du territoire, et pour 72 kilomètres, de la direction des chemins de fer bavarois de Ludwigshaven.

Par l'ordonnance du 28 février 1920, la Commission de Gouvernement unifiait le réseau sarrois, en créant à Sarrebrück une direction spéciale, sans aucune attache avec les Gouvernements prussien et bavarois. Cela n'allait pas sans difficultés, car nombre de fonctionnaires des anciens réseaux devenaient inutiles. A titre transitoire, il avait été décidé que les fonctionnaires en surnombre resteraient en fonctions jusqu'au 1<sup>er</sup> avril et s'occuperaient exclusivement de l'administration des lignes extra-sarroises. Mais le président des chemins de fer allemands avait profité de cette tolérance pour créer à côté de la direction des chemins de fer sarrois une seconde direction pour les réseaux extra-sarrois. Le Gouvernement ayant protesté, l'Allemagne chercha à fomentér une grève parmi les cheminots, cette manœuvre échoua grâce aux efforts de M. Lambert, membre de la Commission chargé des chemins de fer et l'unité fut réalisée à la date fixée. Ce n'était que partie remise, ainsi que nous l'avons vu.

L'organisation actuelle du réseau ferré est la suivante :

A la tête de la Direction de Sarrebrück est placé un président, donnant l'impulsion à l'ensemble des services (personnel, mouvement, trafic, comptabilité et finances, traction, ateliers etc...), chacun d'eux étant dirigé par un conseiller.

La Direction des chemins de fer de la Sarre est placée sous le contrôle direct de la Direction des travaux publics à la Commission de Gouvernement.

Elle comprend :

- 4 inspections d'exploitation : Sarrebrück I, II, III et Hombourg.
- 1 inspection de mouvement à Sarrebrück.
- 3 inspections de traction : Sarrebrück I, II, et Saint-Wendel.
- 3 inspections d'ateliers, Sarrebrück HB, Sarrebrück-Burbach et Saint-Wendel.

Elle possède, en outre, trois ateliers de réparation de maté-

riel roulant : Sarrebrück H B (wagons et locomotives), Sarrebrück-Burlach (wagons) et Saint-Wendel (wagons et locomotives).

Du 4 au 20 mai 1920, la Commission mixte prévue à l'annexe (paragraphe 22), se réunit en vue de la répartition du matériel roulant. A la suite de ces négociations la Sarre a pu constituer un parc de matériel qui lui est entièrement propre : il comprend 323 locomotives, 780 voitures à voyageurs et fourgons et 2.000 wagons de marchandises de 15 tonnes. Chaque unité porte l'inscription « Sarre ». Si l'on compare la longueur des lignes exploitées au nombre des unités composant le matériel roulant, on trouve que pour 10 kilomètres de ligne, le réseau sarrois possède 9 locomotives, 21 voitures à voyageurs, 500 wagons de marchandises (1).

Cette densité, qui atteint presque celle des parties les plus actives du réseau britannique, le plus riche en matériel roulant, peut paraître élevée pour un territoire d'aussi faible étendue, elle est cependant indispensable pour assurer le trafic intense du bassin, grand exportateur qui charge en moyenne, par jour, 3.764 wagons.

Enfin le personnel du réseau de la Sarre est au total de 18.000 agents et ouvriers (y compris les ouvriers d'ateliers) (2).

## § 2 — Rapport avec les réseaux voisins

Autonome et se suffisant à lui-même le réseau sarrois ne pouvait fonctionner régulièrement que si des accords intervenaient avec les réseaux voisins.

### I. — *Accords avec la France, la Belgique et l'Angleterre*

Des accords ont été conclus avec la Compagnie internationale des wagons-lits, avec le réseau d'Alsace-Lorraine et les autres réseaux français, notamment en ce qui concerne l'établissement d'un tarif commun pour le transport du minerai nécessaire à l'industrie sarroise.

---

(1) V. J. O. S. D. N., juillet-août 1920, n° 5, p. 282, 3<sup>e</sup> rapport de la C. de G. à la S. D. N.

(2) Pour plus de détails sur l'organisation du réseau sarrois et la comparaison avec les réseaux étrangers, voir le rapport de M. Lambert, membre de la C. de G. sur la gestion des chemins de fer, exercice 1920-1921. J. O. S. D. N., octobre 1921, n° 8, p. 850-859.

Un accord intervenu entre l'Administration des chemins de fer de la Sarre et les autorités militaires françaises est relatif aux frais de transports militaires empruntant les lignes de chemins de fer sarrois (règlement d'ordre administratif et technique, non diplomatique).

Des accords semblables ont été conclus avec les autorités militaires belges et britanniques (1).

## 2. — *Adhésion*

### *du territoire de la Sarre à la convention de Berne*

#### *Accord avec l'Allemagne*

Le 23 octobre 1920 la Commission de Gouvernement a fait une demande d'adhésion à la convention de Berne (convention internationale du 14 octobre 1890 sur le transport des marchandises par chemin de fer). Cette demande fut notifiée, le 14 décembre 1920, par le Gouvernement suisse aux gouvernements signataires de la convention.

Le 29 décembre 1920 (2) le Gouvernement allemand, qui compte parmi ceux-ci, fit opposition à cette demande en se basant sur les motifs suivants :

Bien que l'Allemagne ait dû renoncer à ses pouvoirs de gouvernement sur le territoire de la Sarre, ce territoire est toujours allemand et reste placé sous sa souveraineté, il ne constitue donc pas un Etat; or comme les Etats seuls peuvent adhérer à la convention de Berne, il s'ensuit que le territoire de la Sarre ne peut pas le faire. Au surplus, cette adhésion serait superflue puisque l'Allemagne ayant adhéré à la convention dont il s'agit, la loi impériale qui l'a promulguée est applicable en Sarre de plein droit comme loi allemande, en vertu du traité de Versailles.

Conformément à la déclaration additionnelle du 20 septembre 1893 à la convention de Berne, l'opposition de l'Allemagne avait un effet suspensif, de sorte que l'accession du territoire de la Sarre à la convention ne pouvait être enregistrée tant que cette opposition n'aurait pas été retirée. Le

(1) V. J. O. S. D. N., octobre 1923, p. 1222.

(2) V. Livre blanc allemand n° 60, page III et J. O. S. D. N., décembre 1921, p. 1075, Rapport de M. Wellington Koo.



Gouvernement suisse en informa, le 8 février 1921 (1), la Commission de Gouvernement. Celle-ci, dans sa réponse du 21 mars (1) suivant au Gouvernement suisse, maintint son point de vue en se fondant sur les arguments suivants :

Bien que le territoire de la Sarre ne soit pas un Etat, l'Allemagne n'y a l'exercice d'aucun des droits de la souveraineté, notamment, celui de représenter le territoire de la Sarre à l'Union des transports et d'y appliquer les décisions et règlements pris par celle-ci. L'exercice de tous les droits de la souveraineté appartient à la Société des Nations représentée par la Commission de Gouvernement. Comme il est contraire à l'intérêt général, à celui du territoire de la Sarre et à l'esprit de la convention de Berne de priver la Sarre de ses privilèges, une adhésion particulière doit être faite pour ce territoire par la Commission de Gouvernement.

Si la loi allemande promulguant la convention est en vigueur dans le territoire de la Sarre, il s'ensuit que la Commission de Gouvernement devrait être considérée « ipso facto » comme adhérente à la convention. En effet, comment le Gouvernement allemand peut-il être responsable de l'observation de cette convention par les chemins de fer d'un territoire au gouvernement duquel il a renoncé.

Le Gouvernement suisse, avec raison d'ailleurs, estima qu'il ne rentrait nullement dans sa mission de servir plus longtemps d'intermédiaire dans un tel échange de vue qui ne portait pas essentiellement sur la convention de Berne mais qui avait pour objet la situation du territoire de la Sarre dans le droit international public. Il écrivit le 19 avril 1921 (1), dans ce sens, aux puissances signataires de la convention.

Pour aboutir à une solution, la Commission de Gouvernement porta, par note du 4 juillet 1921 (2), la question devant le Conseil de la Société des Nations. Le président de la Commission faisait ressortir que le règlement intérieur allemand serait applicable aux transports du bassin en Allemagne, si le territoire de la Sarre ne pouvait adhérer à la convention de Berne. Selon ce règlement la route allemande seule devait

---

(1) *J. O. S. D. N.*, décembre 1921, p. 1076, rapport de M. Wellington Koo.

(2) *Id.*, p. 1077.

être utilisée entre les stations du territoire de la Sarre et celles du territoire allemand, dès lors, il était nécessaire, par exemple, pour envoyer du charbon de Sarrebrück à Kehl (pays de Bade), de l'expédier par une voie allemande à l'exclusion de tout autre itinéraire, ce qui doublait la distance à parcourir, par rapport à la ligne directe qui traverse l'Alsace-Lorraine et qui pourrait être utilisée si les transports entre la Sarre et l'Allemagne étaient considérés comme des transports internationaux.

Examinant la question d'après le paragraphe 22 alinéa 3 de l'annexe et l'article 365 (partie XII, ports, voies d'eau et voies ferrées) du traité, la Commission de Gouvernement faisait ressortir, en outre, qu'elle serait autorisée, d'après ces textes, à requérir de l'Allemagne la création des tarifs internationaux, mais qu'il lui paraissait beaucoup plus simple de revendiquer seulement l'application de la convention de Berne.

Enfin, elle demandait l'intervention de la Société des Nations afin que l'opposition du Gouvernement allemand fût levée en se fondant sur l'article 376 du traité qui dispose que les différends qui pourront s'élever entre les Puissances intéressées à la partie XII susvisée du traité seront réglés par la Société des Nations.

Sur le rapport de M. Wellington Koo le Conseil adopta le 2 septembre la résolution suivante (1).

La Commission consultative et technique des communications et du transit de la S. D. N. est priée de donner un avis sur les questions de communications et de transit soulevées par la demande d'adhésion à la Convention de Berne présentée par la Commission de Gouvernement.

En conformité de cette résolution, la Commission dont il s'agit a donné son avis le 26 septembre 1921 (2) *sans qu'intervienne la question de savoir si la Sarre est ou non un Etat.*

Cet avis est basé sur les considérations suivantes :

La déclaration d'adhésion de la Commission de Gouvernement du bassin de la Sarre à la convention internationale de Berne est superflue.

La convention de Berne est, vis-à-vis de toutes les puissances signataires ou y adhérentes, en vigueur de plein droit sur le territoire de la Sarre de la même manière que sur le territoire des Puissances alliées et associées signataires de la Convention ou y adhérentes.

(1) V. J. O. S. D. N., décembre 1921, p. 1078.

(2) *Id.*, p. 1167.

Les transports par voies ferrées entre le territoire de la Sarre et l'Allemagne sont soumis au régime des transports internationaux prévu par la Convention.

La Commission de Gouvernement a seule qualité pour représenter le réseau ferré sarrois pour toutes les affaires relatives à l'application ou à la révision de ladite convention, au même titre que le Gouvernement de l'une quelconque des Puissances dont les territoires sont soumis à la Convention.

Au cas où une partie quelconque du règlement des chemins de fer sarrois, ou de toute autre loi ou règlement en vigueur sur le territoire serait en opposition avec le régime intérieur des transports prévu par la convention, il appartiendrait à la Commission de Gouvernement de faire prévaloir ce régime.

Les lignes exploitées par la Commission de Gouvernement doivent figurer sous une rubrique spéciale dans la liste des lignes de chemins de fer auxquelles s'applique la Convention. Cet avis repose, en ce qui concerne les Puissances signataires du traité et de la Convention de Berne (ou y ayant adhéré), sur l'idée que l'article 366 du traité renouvelant la convention de Berne entre ces puissances est applicable au territoire de la Sarre en vertu du § 22, alinéa 3, de l'annexe. Dans le cas des autres puissances signataires ou adhérentes à la Convention de Berne, mais non au traité de Versailles, cet avis s'appuie sur le fait que cette convention a été signée par l'Allemagne et sur les conséquences des changements apportés à la situation du territoire de la Sarre et à son gouvernement par les stipulations du traité.

En possession de cet avis, le Conseil de la Société des Nations a adopté le 2 octobre 1921, sur la proposition de M. Wellington Koo, la résolution suivante (1) :

La lettre du 26 septembre 1921 émanant de la Commission consultative et technique des communications et du transit relativement à la demande d'adhésion de la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre à la Convention internationale sur le transport des marchandises par chemin de fer de 1890 (Convention de Berne) est transmise à la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre.

Malgré cela l'accord ne put se faire entre le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement, de sorte que la Commission consultative et technique des communications et du transit chargea, dans sa séance du 31 août 1922, une Commission d'enquête d'examiner le différend existant entre la Commission de Gouvernement et le Gouvernement allemand. Cette Commission s'est réunie à Luxembourg les 23 et 24 novembre 1922. Elle était composée de trois membres désignés par la Commission consultative et technique des communications et du transit, d'un membre désigné par le Gou-

(1) V. J. O. S. D. N., décembre 1921, p. 1167.

vernement allemand et du directeur des chemins de fer de la Sarre désigné par la Commission de Gouvernement.

Ecartant de son examen les thèses juridiques soutenues de part et d'autre, la Commission d'enquête s'est efforcée de trouver un terrain d'entente dans le domaine des considérations exclusivement pratiques et techniques.

Elle a élaboré et adopté à l'unanimité un projet d'accord (1) que nous reproduisons ci-après :

Le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre, désireux de faciliter les relations par chemin de fer avec le territoire de la Sarre, et sans préjudice de leurs droits tels qu'ils résultent des articles du traité de Versailles qui définissent le statut international du territoire de la Sarre, conviennent des dispositions suivantes :

ART. 1<sup>er</sup>. — Il est entendu que le transport des marchandises par chemin de fer entre le territoire de la Sarre et, sans préjudice de leurs droits, les Etats participant à la Convention de Berne autres que l'Allemagne, est régi par cette convention.

ART. 2. — Il est entendu que sont également régis par ladite convention les transports entre le territoire de la Sarre et l'Allemagne empruntant le territoire d'un Etat participant à la Convention de Berne autre que l'Allemagne et que le choix d'un tel itinéraire est entièrement au gré de l'expéditeur.

ART. 3. — En considération des difficultés pratiques que rencontre et rencontrerait — particulièrement en raison du régime douanier tel qu'il fonctionnera le 10 janvier 1925 — l'application du régime intérieur allemand aux transports entre le territoire de la Sarre et l'Allemagne autres que les transports visés aux articles précédents, le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement s'engagent à contracter entre eux, dans un délai aussi bref que de telles conditions peuvent le rendre désirable et en tout cas avant le 10 janvier 1925, un accord particulier d'après lequel lesdits transports seront soumis aux règles de la Convention de Berne. Toutefois, quelle que soit la formule de lettre de voiture employée, mention y devra être faite que cette lettre de voiture est utilisée pour le trafic entre l'Allemagne et le territoire de la Sarre, conformément à cet accord.

ART. 4. — Le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre sont d'accord pour proposer à l'Office central de Berne l'inscription du territoire de la Sarre à sa place alphabétique sur la liste des lignes de chemin de fer auxquelles s'applique la Convention de Berne, avec l'adjonction de notes précisant la situation particulière du territoire de la Sarre et dont le texte est ci-joint en annexe.

ART. 5. — Aux fins du présent accord, le terme « *Convention de Berne* » signifie le régime établi par la Convention internationale de Berne sur le transport des marchandises par chemin de fer et ses compléments et annexes

---

(1) S. D. N. Doc. C. C. T., 85. Genève, 30 novembre 1922. Commission consultative et technique des communications et du transit. Rapport de la commission d'enquête.

tel qu'il est en vigueur à la date du présent accord. Toutefois, au cas où ce régime viendrait soit à être modifié, soit remplacé par l'effet d'une nouvelle convention, le nouveau régime sera considéré comme le régime de la Convention internationale visée dans les articles précédents, en tant qu'il sera incompatible avec les principes du présent accord.

Le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement sont d'accord pour que la Commission de Gouvernement soit admise à être représentée, à titre consultatif, à toute conférence ayant pour objet d'élaborer de telles modifications ou d'établir une nouvelle convention.

ART. 6. — Cet accord entrera en vigueur quand chacun des gouvernements aura reçu de l'autre notification de son agrément.

*Annexe. I.* — Le renvoi au mot Sarre à insérer dans la liste des lignes de chemins de fer publiée par l'Office central de Berne est à rédiger de la façon suivante :

« L'inscription des chemins de fer de la Sarre sous une rubrique spéciale n'est faite que pour des raisons d'ordre pratique et ne préjuge pas du régime de ce territoire ainsi qu'il résulte du traité de Versailles au point de vue du droit public et du droit des gens. »

II. Compléter rubrique : Allemagne :

« Pour les chemins de fer de propriété allemande se trouvant dans le territoire de la Sarre et exploités par la Commission de Gouvernement de ce territoire qui en a l'usufruit, voir « Sarre ».

Cet accord a été signé le 9 janvier 1923 par le ministre allemand, M. Rosenberg, et le 17 du même mois par M. Rault, président de la Commission de Gouvernement.

Le régime appliqué aux relations ferroviaires germano-sarroises est donc désormais celui de la convention de Berne.

Cet accord a mis fin d'une façon très heureuse à un différend qui a duré de longs mois et qui se serait éternisé si la Commission d'enquête n'avait, très sagement, écarté de son examen la question de droit touchant le statut international du territoire de la Sarre soulevé par le Gouvernement allemand.

D'ailleurs en étudiant cette question (1), du point de vue juridique, nous sommes arrivé à cette conclusion que le territoire de la Sarre devait, à tous les points de vue, être considéré comme étranger à l'Allemagne. Il était donc impossible que les transports par voie ferrée entre les deux territoires fussent soumis au régime intérieur de l'un d'eux (2), d'autant plus que le traité de paix spécifie que la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre est usufruitière et administra-

(1) Voir *supra*, 2<sup>e</sup> partie, chap. I.

(2) Cf. en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine. Cour de Grenoble. Arrêt du 15 décembre 1922 (*V. Gazette des Tribunaux* du 22 juillet 1923).



trice du réseau ferré sarrois et que, dans ces conditions, elle a seule qualité pour représenter ce réseau dans ses relations avec les autres pays.

Le seul fait que le territoire de la Sarre n'est pas un Etat ne pouvait s'opposer à ce que ses relations ferroviaires avec les Etats participant à la convention de Berne fussent régies par cette convention. On se trouve en présence d'une institution nouvelle et on ne saurait se baser sur l'interprétation étroite de ce texte pour en refuser le bénéfice au territoire de la Sarre.

§ 3 — Les tarifs. Emploi de la monnaie française.  
Aménagement des gares douanières

Les budgets des chemins de fer se soldent, actuellement dans tous les pays, par des déficits plus ou moins importants. Celui du Reich s'élevait en octobre 1921 à plus de 20 milliards de marks, celui de la France à 3 milliards 200 millions. La Sarre n'échappa pas à la règle. Le bilan du premier exercice financier du réseau sarrois (1<sup>er</sup> avril au 31 mars 1921) accusait un déficit de 163.312.338 mk. 84 et un excédent en francs de 18.097.747 fr. 91. Sans doute ce déficit, comparé à celui des autres pays, en fonction de l'intensité relative du trafic du réseau sarrois apparaît, somme toute, comme peu élevé. Mais comme cette question est d'une importance vitale, la Commission s'est attachée à réduire, dans la mesure du possible, ce déficit qui grevait lourdement le budget sarrois. A cet effet, elle avait cru devoir, par ordonnance du 10 juin 1920, édicter une surtaxe « temporaire » de 0 mk. 02 par kilos de marchandise exportée, les tarifs allemands restant, par ailleurs, applicables. C'était entrer dans la voie de l'Allemagne qui augmente sans cesse ses tarifs, sans pour cela empêcher son déficit d'augmenter. La Commission s'est vite aperçue que, de même qu'en Allemagne, la cause du déficit provenait surtout de la dépréciation du mark. Par ailleurs, dès le 1<sup>er</sup> juillet 1920, l'Administration des Mines se fondant sur le paragraphe 32 de l'annexe, 2<sup>e</sup> alinéa, avait décidé de payer son personnel en francs et de vendre son charbon en cette monnaie. Il en résultait que les chemins de fer devaient effectuer leurs achats de charbon en francs, tout en continuant à percevoir les tarifs en marks. Cette situation bizarre anti-économique

qui, en rendant, au surplus, toute prévision de dépense et de recettes impossible, eu égard aux variations continuelles du cours du mark, contribuait à aggraver le déficit.

Aussi, par ordonnance du 16 mars 1921 (1), la Commission décidait-elle qu'à partir du 1<sup>er</sup> mai suivant les taxes de toute nature des chemins de fer seraient perçues en francs et qu'à partir de cette même date le personnel serait rétribué en francs.

Cette mesure était doublement heureuse puisque d'une part, elle assurait la fixité de son budget et que d'autre part elle accordait satisfaction aux cheminots, qui, à l'instar des mineurs voulaient recevoir leurs salaires en francs.

Cette ordonnance, inattaquable en droit, est fondée sur les paragraphes 19 et 23 déjà cités de l'annexe (2).

La surtaxe dite temporaire était abolie. Cette date du 1<sup>er</sup> mai 1921 est importante, car elle marque la scission entre les deux systèmes de tarifications allemands et sarrois. On se contente d'ailleurs de transformer en francs les tarifs allemands. Les résultats de cette réforme ne se firent pas attendre. Le déficit prévu, dans le budget de 1921-1922 pour une somme de 10.274.400 francs était ramené pour le budget de 1922-1923 à 3.015.900 francs. Ce qui a permis d'accorder des réductions de tarifs demandées par le commerce et l'industrie, d'améliorer la situation du personnel et de prévoir les dépenses pour la réfection du matériel. Il faut enfin signaler que la Commission est entrée dans la voie des économies, en réduisant peu à peu le personnel des chemins de fer.

Bien que nous ne voulions pas faire ici une étude économique il nous paraît indispensable, pour marquer quelle a été l'heureuse influence des mesures prises par la Commission sur le développement du trafic, de reproduire ci-après les

(1) *J. O. C. de G.*, n° 5 du 16 mars 1921. Livre blanc allemand n° 177, p. 286.

(2) *V. J. O. S. D. N.*, 1921, nos 5-6, p. 625-627. Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 12 mai 1921. Le gouvernement allemand a protesté contre cette ordonnance devant la Société des Nations (*V. J. O. S. D. N.*, septembre 1921, n° 7, p. 687). Nous verrons plus loin, en étudiant la question monétaire, la suite qui a été donnée à cette réclamation.

statistiques pour les années 1921 et 1922 en ce qui concerne le nombre des wagons chargés (1).

| MOIS      |                | MARCHANDISES<br>diverses | CHARBON | TOTAL   |
|-----------|----------------|--------------------------|---------|---------|
| Janvier   | 1921 . . . . . | 28.630                   | 51.073  | 79.703  |
| Février   | — . . . . .    | 37.844                   | 38.954  | 76.798  |
| Mars      | — . . . . .    | 34.810                   | 38.050  | 72.680  |
| Avril     | — . . . . .    | 34.062                   | 42.087  | 76.149  |
| Mai       | — . . . . .    | 28.935                   | 49.486  | 78.421  |
| Juin      | — . . . . .    | 35.188                   | 59.458  | 94.646  |
| Juillet   | — . . . . .    | 31.273                   | 59.625  | 90.898  |
| Août      | — . . . . .    | 31.600                   | 64.386  | 95.980  |
| Septembre | — . . . . .    | 30.734                   | 60.922  | 91.656  |
| Octobre   | — . . . . .    | 31.862                   | 51.047  | 82.909  |
| Novembre  | — . . . . .    | 15.856                   | 59.207  | 75.063  |
| Décembre  | — . . . . .    | 35.497                   | 57.123  | 92.620  |
| Janvier   | 1922 . . . . . | 33.880                   | 59.816  | 93.696  |
| Février   | — . . . . .    | 29.788                   | 57.913  | 87.701  |
| Mars      | — . . . . .    | 20.383                   | 78.395  | 98.778  |
| Avril     | — . . . . .    | 17.739                   | 63.605  | 81.344  |
| Mai       | — . . . . .    | 19.591                   | 62.421  | 82.012  |
| Juin      | — . . . . .    | 18.115                   | 67.899  | 86.014  |
| Juillet   | — . . . . .    | 20.176                   | 75.446  | 95.622  |
| Août      | — . . . . .    | 20.452                   | 81.926  | 102.378 |
| Septembre | — . . . . .    | 19.415                   | 78.308  | 97.723  |
| Octobre   | — . . . . .    | 18.884                   | 78.404  | 97.288  |
| Novembre  | — . . . . .    | 16.737                   | 73.507  | 90.244  |

On peut constater que depuis l'introduction du franc, c'est-à-dire depuis le 1<sup>er</sup> mai 1921, le trafic n'a fait que progresser et alors qu'en 1920 la moyenne des wagons chargés, par jour ouvrable, était de 3.270, elle est devenue pour les quatre mois, d'août, septembre, octobre et novembre 1922, de 3.764. Ces chiffres se passent de commentaires.

Quant aux modifications et aux nouvelles lignes projetées, elles rentrent dans le cadre de la vie économique du bassin, nous ne pouvons que renvoyer au livre de M. Priou, très documenté à cet égard (2).

Comme nous nous proposons d'étudier plus spécialement le

(1) Chiffres puisés dans les rapports de la Commission de Gouvernement. Rapport économique du 21 décembre 1921. *J. O. S. D. N.*, mars 1922, p. 205. Rapport du 16 décembre 1922, *J. O. S. D. N.*, janvier 1923, p. 95.

(2) PRIOU, *Thèse*, Paris 1921, *op. cit.*, p. 146 et suivantes. 2<sup>e</sup> édition, 1922, *op. cit.*, p. 161.

régime douanier, il est indispensable, avant d'en terminer avec la question des chemins de fer, de parler de l'aménagement des gares douanières à la frontière sarro-allemande.

Nous avons déjà vu qu'en vertu du paragraphe 31 de l'annexe, le territoire du bassin est soumis au régime douanier français. Pendant cinq ans les marchandises allemandes, destinées à la consommation locale entrent en franchise, les formalités sont donc très simplifiées. Il n'en sera pas de même le 10 janvier 1925, lorsque cette période transitoire prendra fin, le tarif français devenant applicable intégralement aux produits du Reich, les opérations douanières ne seront plus ni aussi sommaires ni aussi rapides. Il était donc nécessaire, sans attendre cette date, de prendre les dispositions utiles en vue d'aménager les gares douanières de façon à ce qu'elles répondent aux exigences de la vérification des marchandises dans ces nouvelles conditions, sans qu'il en résulte des retards préjudiciables au commerce.

Le devis d'installation de ces gares s'élève au total à 80 millions de francs. Il ne pouvait être question de laisser ces dépenses à la charge du budget sarrois, car la ligne sarro-allemande constituera à partir de 1925 la frontière douanière de la France. On a estimé (1) qu'à ce moment le rendement probable, tant pour la France que pour la Sarre, serait d'une soixantaine de millions. Dans ces conditions il était juste que la France supportât une partie des charges. Il a été convenu, à cet effet, que la répartition entre la France et la Sarre de ces dépenses serait faite au prorata du montant des recettes encaissées pour chacun de ces deux pays. Dans le but de ne pas retarder les travaux, comme la situation financière de la Sarre ne permet guère à celle-ci de fournir dès maintenant une participation importante, la France fait l'avance des sommes nécessaires jusqu'à concurrence des 80 millions prévus; le surplus, s'il doit y en avoir, sera à la charge du budget de la Sarre. Cette avance portera intérêt à 6 % et elle sera amortie en dix ans; les annuités prévues seront obtenues par des prélèvements opérés sur les recettes douanières et seront im-

---

(1) V. Rapport de M. Lenail, député, J. O. R. F., doc. parlement. Chambre, annexe 6075 du 7 août 1923 (n° 58).

putées respectivement à la France et au territoire de la Sarre dans le rapport des recettes perçues au profit de chaque Gouvernement sur les marchandises destinées à l'un ou à l'autre des deux pays.

Tel est l'objet de la convention signée le 30 novembre 1922 entre le Gouvernement français et la Commission de Gouvernement (1).

Cette convention a été approuvée par la loi du 17 juillet 1923 (2) et ratifiée par décret du 4 septembre 1923 (3).

## SECTION II

### POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

Ainsi que les chemins de fer, les postes et télégraphes et téléphones de la Sarre dépendaient de la Prusse et de la Bavière. La Commission de Gouvernement à qui incombait, désormais, le soin de les exploiter créa pour ces services une direction unique à la tête de laquelle se trouve un président à Sarrebrück et placée sous le contrôle direct de la Direction des travaux publics. La séparation technique et administrative avec l'Allemagne fut réalisée en août 1920.

La direction des P. T. T. est divisée en cinq ressorts comportant respectivement : le personnel, le service postal proprement dit, le contentieux, l'installation et l'entretien des appareils télégraphiques et téléphoniques, l'exploitation télégraphique et téléphonique.

Les bureaux de poste et télégraphes du territoire sont au nombre de 41 dont 10 de 1<sup>re</sup> classe, 7 de 2<sup>e</sup> et 24 de 3<sup>e</sup>. Dans les localités les moins importantes, fonctionnent des bureaux auxiliaires. Une réglementation uniforme du service postal a été introduite dans le territoire. Cette réglementation en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 1923 remplace les deux règlements précédemment appliqués, l'un dans la partie prussienne et l'autre dans la partie bavaroise du territoire.

(1) V. le texte au *J. O. R. F.* Documents, Chambre, séance du 17 décembre 1922, Annexe n° 5369, p. 665 et lois et décrets, 19 juillet 1923, p. 6864. V. aussi rapport du 1<sup>er</sup> octobre 1923 de la C. de G. (*J. O. S. D. N.*, décembre 1923, p. 1557).

(2) *V. J. O. R. F.*, 19 juillet 1923 et Doc. Chambres, n°s 5369, 6075, 6161.

(3) *J. O. R. F.* du 7 septembre 1923.



On s'était tout d'abord contenté de surcharger les timbres allemands ou bavares des mentions « Saargebiet », « Sarre » et « Saar », puis dès que cela fut possible, des timbres spéciaux représentant des paysages du territoire et des mineurs au travail, furent mis en circulation.

Dans le but d'affirmer l'autonomie de la poste sarroise, la Commission de Gouvernement adhéra en octobre 1920 à l'Union postale universelle (convention de Rome). Cette adhésion fut portée à la connaissance du Gouvernement allemand par note du 12 octobre 1920 de l'ambassadeur du Gouvernement Suisse à Berlin (1).

Le Gouvernement allemand, par lettre du 28 décembre suivant (2) adressée au Gouvernement suisse, déclara s'opposer à l'admission du territoire de la Sarre à l'Union postale universelle. Les raisons sur lesquelles ils se fondaient sont exactement les mêmes que celles qu'il avait invoquées pour empêcher la Sarre d'adhérer à la convention de Berne, à savoir que ce territoire est toujours une portion du territoire allemand. Nous avons dit à différentes reprises ce qu'il fallait penser d'une pareille prétention, nous n'y reviendrons pas.

Mais cette fois l'incident fut vite réglé.

Le Gouvernement suisse fit savoir au Gouvernement du Reich (3) qu'à défaut de texte (4) son opposition ne pouvait avoir aucun effet suspensif et qu'elle était inopérante, puisque d'ailleurs en aucune façon et à aucun moment le territoire de la Sarre n'avait cessé en fait de faire partie de l'Union postale universelle.

De même fut consacrée à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1920, l'accession du territoire de la Sarre à l'Union télégraphique internationale (convention de Saint-Petersbourg du 22 juillet 1875). La notification fut faite par les soins du Gouvernement portugais le 9 octobre 1920 (5). Par note du 2 février 1921 (6) le Gouvernement allemand tenta, avec les mêmes arguments et sans plus de succès d'empêcher le territoire de la Sarre d'adhérer à

---

(1) V. *Livre blanc allemand sur la Sarre*, 1921, n° 61, p. 101.

(2) *Id.*, n° 62, p. 102.

(3) *Id.*, n° 63, p. 103.

(4) Cf. avec la Convention de Berne, v. *supra*, p. 239.

(5) *Livre blanc allemand sur la Sarre* 1921, n° 64, p. 104.

(6) *Id.*, n° 65, p. 104.

cette convention (1) comme il l'avait fait pour l'Union postale universelle.

La Commission trouva les installations dans un état lamentable, elle dut faire procéder à des travaux coûteux, ce qui, joint à l'emploi du mark dans les paiements, contribua à grossir le déficit. Le projet de budget de 1921-1922 prévoyait un déficit de 5.981.260 francs.

Elle employa le même remède que pour les chemins de fer : la même ordonnance du 16 mars 1921 édicta que les taxes de toute nature des P. T. T. seraient perçues en francs et qu'à partir de cette même date le personnel recevrait des traitements et salaires en francs.

Le résultat fut le même, le projet de budget de 1922-1923 marque une amélioration sensible, car il ne prévoit qu'un déficit de 2. 626.620 francs.

Pour la perception des taxes télégraphiques internationales dans le territoire, l'équivalent du franc or est fixé par décret du président de la Commission sur la proposition du membre chargé des P. T. T. Le décret du 16 février 1923 a fixé cet équivalent à 3 francs. Les tarifs postaux, télégraphique et téléphonique ont été révisés et les nouveaux tarifs mis en application à partir du 1<sup>er</sup> août 1923.

Les relations postales, télégraphique et téléphonique entre la France et la Sarre sont régies, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1921, par l'arrangement conclu les 25/29 mars 1921 entre ces deux pays. Le décret qui a rendu cet arrangement applicable en France est du 29 mars 1921 (2).

Sans vouloir entrer dans le détail de cet arrangement il nous suffira de faire ressortir que les correspondances entre les deux pays sont assimilées à celles du régime intérieur de chacun d'entre eux, mais au point de vue de la taxe seulement, les conditions d'admission (poids, dimension) sont celles du régime international prévu par la convention postale universelle. Ce contrat s'applique :

1° aux envois postaux (y compris les lettres recommandées en provenance et à destination de la France, la Corse, les val-

(1) Livre blanc allemand sur la Sarre, n<sup>os</sup> 66 et 67.

(2) I. O. R. F. du 21 avril 1921, Lois et décrets, p. 4.910.

lées d'Andorre, la principauté de Monaco, l'Algérie, la Tunisie, le Maroc et les colonies françaises;

2° aux mandats postaux en provenance et à destination de ces pays (sauf la Tunisie, le Maroc et les colonies françaises) et dont le montant n'est pas supérieur à 1.000 francs;

3° aux télégrammes en provenance et à destination des pays visés ci-dessus (1°).

Quant aux échanges de colis postaux, ils ont lieu sur la base de la convention internationale.

Enfin cet arrangement fixe la quotité des parts françaises et sarroises des taxes perçues sur les conversations téléphoniques franco-sarroises.

On aperçoit combien cet arrangement est propre à faciliter le développement des relations commerciales entre la France et la Sarre.

Le trafic postal entre l'Allemagne et la Sarre reste soumis aux tarifs en vigueur à l'intérieur de chacun de ces pays, bien qu'aucune convention n'ait été conclue entre eux, et que la Commission de Gouvernement ait fait des propositions à ce sujet au Gouvernement allemand.

La Commission a même dû provisoirement, dans le but d'empêcher les fraudes favorisées par la chute du mark, interdire l'expédition, à destination de l'Allemagne, des correspondances non affranchies et suspendre l'acceptation des télégrammes avec réponse payée originaires d'Allemagne à destination de la Sarre. Toutefois un accord est intervenu avec l'Administration allemande. Cet accord fixe les taxes applicables aux colis postaux échangés dans les relations sarro-allemandes et règle les dispositions d'exécution de ce service d'échange (1).

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1922, fonctionne à Sarrebrück un bureau de chèques postaux pour comptes francs et comptes marks. Cette organisation est non seulement utile pour le commerce qui a la possibilité d'y avoir des comptes courants, mais encore pour le Gouvernement; les fonds déposés, qui sont à sa disposition, constituent en effet une ressource pour les besoins de la trésorerie.

---

(1) Rapport de la C. de G. du 20 juin 1923 (*J. O. S. D. N.*, juillet 1923, p. 753).

Au 30 novembre suivant, le nombre des comptes courants ouverts dans ces conditions s'élevait à 2.217, accusant un avoir disponible de 384.331.574 marks et 3.671.098 francs (1).

Il faut remarquer que la création de ce bureau a contribué dans une certaine mesure à atténuer la crise résultant de la pénurie de la monnaie en Sarre en diminuant la circulation.

Un système de virements postaux avec la France fonctionne concurremment avec le service intérieur des chèques postaux (2). L'Allemagne a adopté un régime identique à la suite d'un arrangement intervenu à cet effet entre l'Administration des postes d'Empire et celle du territoire, les 19 et 20 janvier 1923, arrangement rendu applicable en Sarre par décret du président de la Commission en date du 29 janvier 1923 (2). Avec l'Administration luxembourgeoise est intervenu un accord relatif à l'institution d'une correspondance téléphonique entre la Sarre et le Luxembourg et fixant les taxes applicables aux conversations échangées dans ces relations. En outre, la construction d'un circuit téléphonique direct entre Sarrebrück et Luxembourg a été décidé (2).

Les administrations officielles en Sarre ne jouissent pas de la franchise par abonnement, elles affranchissent leurs correspondances à l'aide d'un timbre de service.

Enfin si l'on retient que de nouvelles lignes téléphoniques internationales ont été mises en service, on peut conclure de ce qui précède que la Commission, tout en réalisant l'autonomie des P. T. T., n'a pas manqué de chercher à satisfaire aux exigences des commerçants en facilitant les communications intérieures et extérieures au bassin.

---

(1) Rapport de la C. de G. du 16 décembre 1922 (V. J. O. S. D. N., janvier 1923, p. 102).

(2) Rapport de la C. de G. du 20 juin 1923 (J. O. S. D. N., juillet 1923, p. 753).

## CHAPITRE VIII

### LES FINANCES

---

#### SECTION I

#### L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

A part les dettes contractées par les communes pendant la guerre, la Sarre n'a point de passif; de plus, séparée du Reich, elle ne participe, en aucune façon, aux charges (réparations ou autres) imposées par le traité à celui-ci (1). Mais, le déficit d'exploitation des chemins de fer et des P. T. T., les dépenses inhérentes à son Administration centrale, les avances pour son ravitaillement, les dépenses diverses de premier établissement, ont, dès le principe, constitué une lourde charge pour un territoire aussi exigü, d'autant plus que sa principale ressource, les recettes douanières, seront, jusqu'en 1925, d'un faible rendement puisque, jusqu'à cette date, les produits allemands entreront en franchise dans le territoire. Par ailleurs, la coexistence dans le bassin de deux monnaies, le franc et le mark, n'a pas été de nature à faciliter les prévisions budgétaires et assainir les finances. C'est pourquoi, bien qu'en apparence placée dans une situation privilégiée, la Sarre n'a pas de finances bien brillantes. Tous les efforts de la Commission ont tendu à doter le territoire d'un régime fiscal propre à rétablir la situation. Ses efforts n'ont pas été vains et le temps n'est pas loin où elle sera dégagée de tout souci sérieux à ce sujet.

Lorsque la Commission est entrée en fonctions, le bassin était soumis, suivant les régions, aux législations fiscales prussienne et bavaroise; avant la réforme d'Erzberger, les Etats allemands jouissaient en effet d'une certaine autonomie au

---

(1) Voir dans ce sens, Sarrelouis, tribunal supérieur, 1<sup>o</sup> 9 mai 1922, *Juristische Wochenschrift*, L. II, 1923, p. 186; *Auslandrecht* IV (1923), p. 202 (B. I. I. I, juillet 1923, n<sup>o</sup> 2736, p. 160); 2<sup>o</sup> 25 octobre 1922, *Juristische Wochenschrift*, L. II, 1923, p. 187 (B. I. I. I, juillet 1923, n<sup>o</sup> 2743, p. 162).



point de vue financier. Par ailleurs, depuis l'armistice, les autorités allemandes avaient plutôt négligé le service de perception des impôts. En ce qui concerne les impôt directs, leur assiette n'était établie qu'après de sérieux retards, le relâchement était tel que les rôles, pour l'année 1920, n'ont pas même pu être établis partout pour le 1<sup>er</sup> décembre.

Quant aux impôts indirects, la Commission, dans un de ses rapports à la Société des Nations, constatait qu'ils étaient pour ainsi dire inexistant (1).

En définitive, il s'agissait de réaliser l'autonomie financière du bassin et de créer un régime unitaire en l'organisant presque de toutes pièces.

L'autonomie financière fut réalisée par l'ordonnance du 20 mars 1920 (2).

L'article 1<sup>er</sup> dispose qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 1920 la Caisse centrale (Landeskasse) de Sarrebrück fonctionnerait comme organisme central de toutes les caisses publiques et de leurs dépendances. Elle a remplacé ainsi les différentes caisses principales ayant existé jusqu'à cette date : la Trésorerie du district de Trèves, celle de Spire, la Recette principale des Services judiciaires à Cologne, celles des Postes à Trèves et à Spire, celle des douanes à Cologne.

L'article 2 fixe au 1<sup>er</sup> avril 1920 le point de départ du premier exercice financier du bassin. C'est à partir de cette date que toutes les recettes et dépenses figurent au compte du territoire de la Sarre.

En ce qui concerne la question de l'attribution des recettes et dépenses antérieurement au 1<sup>er</sup> avril 1920, elle a fait l'objet, dans le silence du traité, du protocole signé à Berlin le 3 juin 1921 entre le Gouvernement allemand et la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre (3).

L'Annexe n° 1 à ce protocole porte notamment sur les points suivants :

1° Le règlement des comptes financiers aura pour point de

---

(1) V. J. O. S. D. N., n° 8, novembre-décembre 1920, p. 73. Rapport de la C. de G. du 25 octobre 1920.

(2) V. J. O. S. D. N., n° 3, 1920, p. 111.

(3) Société des Nations, *Recueil des traités* (supplément du J. O., 1921, vol. V, p. 190).

départ le 10 janvier 1920, date de la mise en vigueur du traité de Versailles;

2° L'ensemble des revenus et dépenses de l'année budgétaire allant du 1<sup>er</sup> avril 1919 au 31 mars 1920 sera partagé, en principe, sur la base du point de départ, dans le rapport 284 et 81. Le règlement sera opéré sans tenir compte des autorités qui ont exercé l'administration au cours de l'année financière;

3° Pour les circonscriptions (administratives et judiciaires) les dépenses et les recettes seront partagées au prorata de la population;

4° Il n'y a d'exception que pour l'impôt sur le charbon qui, à partir du 10 janvier 1920, doit revenir en totalité au territoire de la Sarre et à l'Allemagne antérieurement à cette date. Pour les chemins de fer et les P. T. T., les dépenses et les recettes de l'année 1919-1920 sont en totalité portées au compte de l'Allemagne.

Quant à la refonte générale du système fiscal, il a paru inopportun à la Commission de Gouvernement d'introduire dans le bassin les lois financières adoptées par le Reich en 1920. Elle a cherché à doter le territoire de la Sarre d'une législation fiscale qui lui fût propre et s'adaptant non seulement aux mœurs des habitants, mais encore à la situation spéciale créée par le traité tant au point de vue politique qu'au point de vue économique.

L'ensemble de cette réforme, précédée d'ailleurs de l'introduction du franc comme monnaie légale (1<sup>er</sup> juin 1923), a été adopté à l'unanimité par la Commission de Gouvernement au cours des séances des 7 et 8 décembre 1923 (1); sauf sur certains points très peu nombreux cette réforme est en accord avec les vues du Comité d'études et du Conseil consultatif.

Le nouvelle législation fiscale représente un effort de simplification. La Commission de Gouvernement avait trouvé, à son arrivée, une superposition extrêmement complexe de lois d'Empire, de lois prussiennes, de lois bava- roises et enfin d'arrêtés de toutes sortes, pris par les communes. Désormais, il n'y aura plus que quelques lois simples applicables uniformément aux deux parties du territoire de façon à permettre une administration aisée et peu coûteuse.

La nouvelle législation est également un effort d'équité fiscale. Elle a

---

(1) Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 12 janvier 1924. *J. O. S. D. N.*, mars 1924, p. 446.

pour objet de protéger le contribuable contre les excès éventuels auxquels pouvaient s'abandonner certaines administrations communales. A cette fin, tout en conservant aux communes un degré d'indépendance fiscale aujourd'hui aboli dans l'Empire allemand, elle pose en principe que le nombre des centimes communaux fixés indépendamment pour chaque commune doit être le même pour toutes les cotisations levées dans la commune, quel que soit l'impôt direct en cause. Par ce système, les salariés, qui forment pratiquement le corps électoral, éviteront, dans leur propre intérêt, toute dépense inutile.

Au reste, jusqu'à concurrence de 150 centimes additionnels, les communes pourront fixer leurs centimes sans autorisation. Au-dessus de cette limite et dans des cas exceptionnels, l'autorisation devra être demandée à la Commission de Gouvernement.

Il faut noter qu'une question de principe a mis en opposition le Conseil consultatif et la Commission de Gouvernement. Le conseil demandait, dans presque toutes les lois fiscales, l'introduction de la clause-or. La Commission de Gouvernement n'a pas jugé possible de le suivre dans cette voie, elle a pensé que le dualisme monétaire, dont le territoire a souffert en 1921 et 1922, pouvait favoriser la spéculation et la vie chère, elle n'a pas voulu le réintroduire sous la forme de la monnaie-or et elle a estimé que la monnaie française devait continuer à fournir la base d'une fiscalité équitable.

C'est dans ces termes que le président de la Commission de Gouvernement, dans le rapport qu'il a adressé le 12 janvier 1922 au secrétaire général de la Société des Nations, expose l'économie de la réforme fiscale (1).

Il n'est pas possible, sans sortir des limites du cadre de cette étude, d'examiner d'une façon détaillée les nouvelles dispositions adoptées, nous nous bornerons donc à en donner un simple aperçu en passant rapidement en revue les impôts établis en Sarre.

## § 1 — Impôts directs

I. *L'impôt sur le revenu.* — L'impôt sur le revenu global est appliqué en Sarre; il est inspiré des lois prussiennes et bavaroises, notamment de la loi du 26 mai 1909. Cet impôt est majoré de décimes fixés par les communes. Le mécanisme adopté tient compte des demandes formées par le Comité d'études et par le Conseil consultatif tendant au maintien, pour tous les salariés, de la perception à la source entre les mains de l'employeur et du droit des communes d'établir des centimes additionnels.

(1) J. O. S. D. N., mars 1924, p. 447.

II. *L'impôt sur les salaires.* — Cet impôt a été réorganisé par les ordonnances des 29 mars et 22 juin 1922. Son taux est de 4 % des appointements et indemnités sans abattement à la base; pour les rémunérations supérieures à 8.000 francs, un impôt complémentaire est établi.

L'application de cet impôt a donné lieu à quelques difficultés. L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 mars 1922 spécifie que toute personne qui a un domicile ou son lieu de résidence habituelle en Sarre est assujetti à l'impôt.

Les fonctionnaires français exerçant leurs fonctions en Sarre sont donc soumis à cet impôt. Ils sont, nous l'avons vu, des « habitants de la Sarre » jouissant des droits qui sont attachés à cette qualité, notamment le droit de vote, ils doivent être naturellement assujettis aux impôts. Ils prétendaient, malgré cela, jouir, en leur qualité de fonctionnaires français, de l'immunité d'imposition. Cette prétention n'est pas fondée, à notre avis, car le traité ne contenant aucune stipulation dans ce sens, ils restent soumis au droit commun qui veut que les étrangers paient les impôts comme les nationaux. Il est à remarquer d'ailleurs que ne résidant pas sur le territoire français, ils ne paient pas en France l'impôt en question, dès lors, en droit comme en fait, il n'y a aucune raison de les en exempter en Sarre.

III. *Impôt sur la fortune.* — A l'instar de l'impôt existant dans le Reich, il a été institué en Sarre un impôt sur l'accroissement de fortune constaté de trois ans en trois ans. Cet impôt est payable par tiers, il n'est pas soumis aux centimes communaux et peut être acquitté par prélèvement sur le revenu. Les sociétés qui supportent de lourdes charges par ailleurs en sont exemptées.

IV. *Impôt commercial.* — L'impôt commercial (sur les bénéfices commerciaux) a nécessité une transformation complète; la forme désuète qui existait en Prusse depuis 1891 était celle d'un impôt de répartition, atteignant les contribuables divisés en quatre classes; le rendement en était très faible. Mais, depuis 1894, les communes avaient obtenu le droit d'instituer à leur gré des impôts spéciaux, assis sur tel signe distinctif

qui leur paraîtrait équitable (chiffre d'affaires, montant des salaires, capital investi, etc...); pour les sommes industrielles, la base adoptée était presque toujours le montant mensuel des salaires payés par le contribuable, et par application de taux qui, pratiquement, atteignaient parfois 5 %. Ce régime arbitraire a été abrogé avec l'assentiment du Conseil consultatif. Les communes conserveront le produit exclusif de l'impôt, mais celui-ci devra être perçu dans le cadre d'une législation organique nouvelle, instituant taxation sur le bénéfice. Pour maintenir néanmoins à l'impôt son caractère d'impôt réel et en même temps assurer aux communes industrielles des rentrées, en cas même d'exploitation déficitaire, le montant dû par chaque contribuable ne saurait être inférieur à une certaine fraction de son chiffre total d'affaires. Les chiffres définitivement admis sur la base de 150 centimes communaux donnent une imposition de 5,25 % du bénéfice, avec minima de 2,5 % du chiffre d'affaires.

V. *Impôt foncier*. — Le système existant n'a subi d'autres modifications que celle des montants-marks en montants-francs avec application d'un coefficient variable suivant les espèces (Prusse ou Bavière, foncier bâti ou non bâti).

VI. *Impôts sur les professions ambulantes*. — Le produit de cet impôt est abandonné aux communes.

VII. *Droits de timbre et d'enregistrement*. — Conformément à l'ordonnance n° 373 du 24 mai 1923, la perception des droits de timbre et d'enregistrement est faite exclusivement en francs sur la base de la loi prussienne du 30 juin 1909, de la loi bavaoise du 31 août 1914 et de celles d'Empire des 3 et 26 juillet 1913. La Commission de Gouvernement élabore en ce moment une ordonnance unifiant ces textes.

VIII. *Droits de succession*. — Les lois en vigueur seront revisées par une loi organique sur les successions.

Le projet de loi préparé par la Commission fiscale a été adopté en première lecture par la Commission de Gouvernement, puis déposé sur le bureau du Conseil consultatif.

La loi actuellement en vigueur, datant du 3 juin 1906, mo-



difiée le 3 juillet 1913, n'atteint pas les époux et les descendants directs, présente de nombreuses clauses d'exemptions et prévoit des taux très bas.

Les dispositions spéciales du traité de paix, par rapport au territoire de la Sarre, les mesures prises par d'autres pays, tels que la France et l'Allemagne, ainsi que les besoins croissants du budget, légitimaient une adaptation nouvelle de cette source de revenus. Le projet de loi ne rattache plus l'obligation contributive à la nationalité sarroise; faute de l'existence d'une nationalité sarroise particulière, il adopte, comme base d'imposition, le domicile, la situation des biens et fait distinction entre les biens mobiliers, les capitaux d'exploitation et les capitaux divers.

En outre, le projet de loi soumet à l'impôt les époux et les descendants directs, par l'application d'un tarif à tranches progressif, variant entre 2 et 60 %, selon le degré de parenté et l'importance de la succession.

## § 2 — Impôts indirects

L'ordonnance n° 311 du 30 avril 1923 a mis sur la base du franc les taxes de consommation. Les principales marchandises imposées sont la bière, le vin, l'alcool, le vinaigre, les moyens d'éclairage, les eaux minérales, les boissons préparées par des procédés chimiques, le sel, les cartes à jouer, le tabac, les cigares, les cigarettes, les allumettes, le sucre. On voit que les objets soumis en Sarre à des taxes intérieures et ceux qui sont imposés en France sont sensiblement les mêmes. Il n'y aura donc pas grand'chose à faire pour que, sur ce point, les deux systèmes fiscaux soient identiques. Nous verrons plus loin, en étudiant le régime douanier, pour quelle raison il serait souhaitable qu'il en fût ainsi.

## § 3 — Impôt sur le chiffre d'affaires

Il existait sous ce nom, depuis 1918, une loi allemande qui exemptait non seulement l'exportation, mais encore l'importation; bien plus, elle affranchissait de l'impôt la première transaction conclue entre commerçants après importation. Le taux était de 0,5 %. Il n'a pas paru possible à la Commission

de Gouvernement de conserver dans le territoire, après 1925, une loi sur le chiffre d'affaires aussi différente de la loi française, car une telle divergence aurait entraîné le maintien à la frontière sarro-française d'une barrière de nature douanière qui aurait été nuisible au territoire et que le traité de Versailles ne prévoit pas. Mais, conformément aux vœux de la population et de ses représentants, la Commission de Gouvernement a procédé très progressivement; elle a, en 1922, porté le taux de l'impôt à 1,1 %; le 8 décembre 1923, elle vient de voter un texte qui, en principe, doit permettre, en matière de chiffre d'affaires, la suppression de toute barrière entre la France et le territoire de la Sarre. Cependant, en conformité des vœux du Conseil consultatif et des marchands en gros sarrois, ce nouveau texte maintient jusqu'au 10 janvier 1925 les exemptions ci-dessus indiquées. Il n'en saurait résulter aucun inconvénient grave puisque c'est seulement le 10 janvier 1925 que doit tomber la barrière douanière, et, par conséquent, qu'il sera intéressant de la supprimer aussi en matière de chiffre d'affaires (1).

#### § 4 — Impôt sur le charbon

Cette taxe, instituée par une loi allemande d'avril 1917, valable jusqu'au 31 juillet 1920, était perçue par les mines elles-mêmes, le taux en était de 0,20 %. En vertu du traité (§ 23 de l'Annexe), elle était applicable en Sarre, mais, comme elle était, en fait, une contribution sur les mines, le paragraphe 13 de l'Annexe s'opposait à ce qu'elle fût maintenue en l'état, car elle n'était pas établie en « tenant un juste compte de la valeur proportionnelle des mines par rapport à l'ensemble de la richesse imposable du bassin ».

Le Gouvernement français demanda donc l'application du paragraphe 13 et la Commission réduisit le taux de cette taxe à 0,10 %. Mais lorsque la loi allemande précitée vint à expiration, la Commission, en présence de difficultés budgétaires considérables, crut devoir en septembre 1920 maintenir cette

---

(1) A remarquer que le taux de 1,10 % de la taxe française sur le chiffre d'affaires a été majoré de deux décimes par la loi portant création de nouvelles ressources fiscales du 22 mars 1924. Ce taux est donc actuellement de 1,30 %.

taxe et en relever le taux à 0,20 %. De plus, elle chargeait le Service des chemins de fer du soin de percevoir la taxe au lieu et place de l'Administration des mines. En agissant ainsi, elle estimait que la taxe avait perdu son caractère de contribution sur les mines pour prendre celui d'une simple taxe intérieure et que, par conséquent, le paragraphe 13 ne pouvait être invoqué à l'encontre de sa perception.

Nous n'apercevons pas bien le fondement d'une pareille distinction. Quel que soit le caractère qu'on lui prête, il n'en reste pas moins que c'est l'Administration des mines seule qui en fait les frais et qu'ainsi, contrairement au paragraphe 13, elle contribue aux charges du budget dans des proportions plus fortes que celles fixées par le traité.

Avec raison, le Gouvernement français en demanda la réduction et, après de longs pourparlers, l'impôt sur le charbon a été réduit, à partir de février 1923, de 7,5 à 5 %. En outre, une Commission spéciale a été constituée pour l'étude de l'application du paragraphe 13 susvisé.

Cette importante question vient d'être résolue. Dans son rapport du 31 mars 1924, le président de la Commission de Gouvernement porte ce résultat à la connaissance du Conseil et s'exprime ainsi :

Après des pourparlers qui ont eu lieu au mois de mars 1924, la contribution des Mines a été déterminée par un Règlement ci-dessous résumé et qui a été mis en vigueur par un échange de lettres entre la Commission de Gouvernement et le Gouvernement de la République française.

La contribution des Mines exemptera les mines de charbon du bassin de la Sarre du paiement de tous droits et taxes perçus au profit du Trésor sarrois, à l'exclusion :

- 1° des droits de douanes;
- 2° de l'impôt sur le chiffre d'affaires;
- 3° de l'impôt sur les transports;
- 4° des droits de transmission d'immeubles;
- 5° des taxes pour services rendus; taxes sur l'entretien des routes, frais de justice, etc., droits et taxes que les Mines paieront au même titre et dans les mêmes conditions que les autres contribuables.

Pour une période de trois ans commençant au 1<sup>er</sup> avril 1924, le coefficient de répartition est fixé à  $\frac{1}{6,75}$ .

Ce coefficient a été établi comme suit :

En vue de son calcul, il a été admis que la valeur des Mines et de leurs dépendances peut être considérée comme égale à 246.000.000 marks-or.

Cette valeur est obtenue en partant d'un revenu moyen d'avant-guerre, évalué à 1.485 marks-or par tonne; il correspond pour la production de 1913 à 19.7 millions de marks-or, chiffres qui tiennent compte des amortissements, travaux neufs et impôts communaux, mais non des impôts d'Etat non acquittés par les Mines fiscales.

La richesse imposable du Territoire a été évaluée en prenant pour base l'assiette de l'impôt complémentaire sur la fortune « *Ergänzungssteuer* », levé en 1913, dans la partie prussienne du Territoire. Sur la base de cet impôt, la valeur de la fortune des personnes physiques du Territoire a été évaluée à 1.017.000.000 marks-or.

A cette somme doit être ajoutée la valeur de la fraction du capital des sociétés, détenu hors Sarre. Cette fraction a été évaluée à 140.000.000 marks-or. Enfin, la valeur représentée par le travail dans l'évaluation de la richesse du Territoire a été estimée à 838 millions de marks-or, si bien que la valeur de la richesse imposable du Territoire s'élève à 1.995.000.000 marks-or.

La valeur des mines étant évaluée à 345.000.000 marks-or et la richesse imposable du Territoire à 1.995.000.000 marks-or, le rapport

$$\frac{\text{Valeur des mines}}{\text{Valeur de la richesse imposable totale}}$$

est égal à

$$\frac{345}{1995346} \quad \frac{1}{6,76}$$

Sur la demande, soit du Gouvernement de la République française, soit de la Commission de Gouvernement du bassin de la Sarre, demande introduite avec préavis d'un an, sans que toutefois ce préavis puisse être donné avant le 1<sup>er</sup> avril 1926, ce coefficient pourra être révisé sur la base des principes qui ont conduit à son calcul.

La contribution annuelle des Mines au budget du territoire de la Sarre sera égale au produit par le coefficient (fixé pour quatre ans à  $\frac{1}{6,76}$ ) du montant défini ci-dessous.

Du montant total des prévisions de dépenses du budget du Territoire seront retranchées des sommes équivalentes aux recettes ci-dessous énumérées :

- 1° Produit des droits et taxes ci-dessus énumérés;
- 2° Produits divers du domaine et de l'actif;
- 3° Recettes d'ordre, au budget du territoire de la Sarre et versements des communes à ce budget.

Il est entendu que pour la première période de trois ans, les produits visés sous 2° peuvent être ramenés aux produits du domaine forestier et aux intérêts des fonds du Trésor et avances diverses et que les produits visés sous 3° se ramènent à la contribution de la ville de Sarrebrück pour

l'entretien de la police de cette ville et aux recettes prévues au titre de l'Assistance publique.

Dans le cas où le budget du territoire de la Sarre ne pourrait être équilibré que par recours à l'emprunt, le produit dudit emprunt devrait également être déduit.

La contribution des Mines, arrêtée au début de chaque année budgétaire, sera acquittée par douzième à terme échu et dans un délai de 30 jours.

Lors de l'arrêté des comptes de chaque exercice du territoire de la Sarre, les prévisions en dépenses et recettes définies plus haut seront remplacées par les dépenses et recettes effectivement constatées; et le solde qui apparaît en faveur ou à la charge des Mines sera exigible des Mines ou sera imputé sur leur prochain versement.

La Commission de Gouvernement reconnaît qu'elle ne peut en même temps que la contribution des Mines lever sur les produits vendus par les Mines ou sur les produits achetés par elles et dont elles sont le principal consommateur dans le territoire de la Sarre, d'autres impôts que l'impôt sur le chiffre d'affaires perçu au taux général frappant les autres produits. De même, aucune discrimination destinée à atteindre spécialement l'activité des Mines ne devra être introduite dans les taxes visées plus haut comme supportées par les Mines.

En raison de la date récente à laquelle les budgets communaux du territoire de la Sarre ont été établis en monnaie française, il n'est pas, pour le moment, possible de leur appliquer, en ce qui concerne la contribution que les Mines doivent leur verser, les règles ci-dessus posées en ce qui concerne le budget du Territoire.

D'autre part, il est constaté que la contribution payée aux communes par les exploitations houillères du Territoire s'élevait en 1913 à 2.400.000 marks-or.

En conséquence, pour la période de trois ans définie plus haut et sous réserve des dispositions transitoires indiquées plus haut, cette contribution sera calculée sur le taux équitable de 2.400.000 marks-or.

Le paiement de cette contribution acquittée par douzièmes à terme échu et dans un délai de trente jours, ne préjudiciera pas à la perception des droits et impôts visés à l'article 1, pour la part que l'Etat abandonne aux communes. Celles-ci demeurent libres de percevoir toutes taxes d'usage ainsi que l'impôt sur l'accroissement de valeur des immeubles, pour autant que la forme légale ou réglementaire de ces taxes ou de cet impôt ne comporte aucune discrimination destinée à atteindre spécialement l'activité des Mines.

A titre transitoire et en considération des difficultés budgétaires particulières afférentes à l'exercice 1924/25, le régime actuellement en vigueur est maintenu jusqu'au 31 mars 1925 inclus, en substitution des dispositions qui viennent d'être résumées. Ce régime comporte la perception, par la Commission de Gouvernement, pour la durée de cet exercice, d'un impôt sur le charbon au taux de 5 % et le versement par les Mines d'une somme de 4 millions de francs destinée aux communes du Territoire, la Commission se réservant d'assurer à ces communes le solde de la contribution définie plus haut par affectation au profit des communes d'un prélèvement sur le produit de l'impôt sur le charbon.



## SECTION II

**CONVENTION AYANT POUR BUT D'ÉVITER  
LA SUPERPOSITION D'IMPÔTS FRANÇAIS ET SARROIS**

L'Institut de Droit international, dans la session qu'il a tenue à Grenoble en septembre 1922 (1), a pris une résolution dans laquelle il était décidé que, pour éviter les graves injustices des doubles impositions, spécialement en matière de droits de mutation par décès (impôts successoraux), les Etats devraient conclure des conventions « ad hoc » et que ces conventions devraient obliger les Etats à introduire dans leur législation certaines dispositions sur la délimitation de ces impôts au point de vue international basées sur le principe que les biens sont soumis, d'une manière générale, à l'impôt successoral dans l'Etat du domicile du défunt, les meubles qui, d'une manière permanente, sont placés sur l'immeuble ou à son service, sont assimilés aux immeubles.

La convention intervenue à ce sujet le 5 juillet 1922 (2) entre le Gouvernement français et la Commission de Gouvernement s'inspire de ces principes.

Un accord de même nature avait déjà, en 1921 (3), été passé avec le Gouvernement allemand. La situation très particulière du bassin de la Sarre, notamment son incorporation au territoire douanier français, et le développement de ses relations commerciales avec la France, exigeaient impérieusement que des mesures fussent prises pour éviter la superposition des impôts français et sarrois. En particulier, les ouvriers sarrois, qui cherchent d'une façon plus ou moins durable des emplois en Lorraine, avaient, par l'intermédiaire des syndicats, instamment demandé que cette question fût réglée. Les sociétés qui possédaient des exploitations des deux côtés de la

---

(1) V. Paul FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 442<sup>6</sup>, p. 993 et LEHR, *Des doubles impositions en droit international privé* (*Journal du droit international privé*, t. XXVIII, p. 722).

(2) V. le texte au J. O. R. F. (lois et décrets), du 16 juillet 1923 et au J. O. C. de G. sous le n° 449 à la date du 26 juillet 1923.

(3) Protocole signé à Berlin le 3 juin 1921. Annexe n° 3. S. D. N., *Recueil des Traités*, 1921. Vol. V, p. 203.

frontière étaient soumises à des superpositions de droits intolérables, et les impôts du territoire, s'ils eussent été, de part et d'autre, appliqués avec rigueur, auraient rendu tout trafic bancaire très difficile. Cette convention n'appelle qu'un bref commentaire.

La première difficulté à surmonter était une difficulté de droit : le Code civil français suppose l'unité du domicile, le Code allemand peut en admettre plusieurs.

En outre, dans chaque pays, une jurisprudence s'est détachée peu à peu de la notion purement civile; les « Observations générales », qui forment introduction aux articles proprement dits, ont pour objet de préciser en l'espèce des notions claires qui sont au reste identiques dans la pratique de chaque pays.

Les trois premiers articles, relatifs aux impôts directs, divisent les revenus en deux classes : les uns, visés à l'article 1, n'ont pas de statut réel et sont imposés suivant le domicile du contribuable; les autres, atteints par l'article 2, se rattachent à un bien corporel et sont repris suivant la situation de ce dernier. Cette classification est identique à celle qui règle la même question dans les rapports avec l'Empire allemand.

Cette convention a été approuvée par la loi du 17 juillet 1923 (1) et promulguée par décret du 4 septembre 1923 (2).

Elle est entrée en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1923. Elle permettra de ne pas exiger la taxe de 1,10 % à l'importation pour les marchandises sarroises importées en France, lorsque les conditions d'application de la taxe sur le chiffre d'affaires seront identiques en France et en Sarre.

Nous avons vu que le Reich avait soulevé des objections à l'encontre de cette convention et que ses objections, qui portaient tant sur la forme que sur le fond (emploi du mot Sarre), n'avaient pas été retenues par le Conseil de la Société des Nations (3).

(1) *J. O. R. F.* du 19 juillet 1923.

Voir avis de la Commission des Affaires étrangères, *J. O. R. F.*, Documents parlementaires. Sénat. Annexe n° 497. N° de la série : 52; et annexe n° 423, n° de série : 50; du rapport de la Commission des Finances du Sénat.

Documents, Chambre, Annexe n° 5869 (séance du 23 mars 1923); annexe n° 4914 (séance du 17 octobre 1922).

(2) *J. O. R. F.* du 7 septembre 1923.

(3) *V. supra*, p. 84, note (3).

## SECTION III

## LE BUDGET

L'établissement d'un budget en équilibre est, en ce moment, la principale préoccupation des Gouvernements. On se représente les difficultés auxquelles la Commission de Gouvernement allait se heurter pour en réunir les éléments, alors que la comptabilité du territoire de la Sarre relevait des divers services publics allemands et que le territoire était formé de circonscriptions territoriales prussiennes et bavaroises. Nous avons montré que si la Commission de Gouvernement pouvait apprécier les dépenses qui lui incombait, en revanche, elle pouvait difficilement, en raison du relâchement des services de perception, tabler sur des recettes certaines.

Pour sortir de cette situation, elle fit appel à des spécialistes, un Français et un Suisse, qui, non sans peine, réussirent à élaborer un projet de budget pour l'année 1921-1922 qui fut approuvé par la Commission en novembre 1921. Les budgets de la partie prussienne et de la partie bavaroise étaient fondus en un seul : l'unification était réalisée.

Au budget général sont annexés les différents budgets de tous les départements dont le nombre est de 29.

Le budget général accusait un excédent de 800.000 francs et de 2.500.000 marks. Mais cet équilibre aussi laborieusement réalisé n'existait en fait qu'au moment de l'établissement du budget. C'est que la coexistence de deux monnaies dont les cours accusent des écarts considérables s'opposait à toute stabilité dans les finances en rendant toute prévision impossible. Celles-ci sont, en effet, nécessairement basées sur le cours du mark, qui varie journellement. Plus le mark baisse, plus la valeur vraie des recettes exprimées dans cette monnaie diminuait; par ailleurs, comme il n'était pas possible de modifier sans cesse les tarifs, les relèvements apportés ne pouvaient compenser la dépréciation du mark. Cet amoindrissement continu du cours du mark avait donc pour conséquence de fausser toutes les prévisions budgétaires et de donner lieu à de fréquentes demandes de crédits supplémentaires de la part de tous les départements.

Bien qu'ainsi, au cours de l'exercice, le budget 1921-1922 ait dû être réajusté, il n'est pas sans intérêt d'entrer quelque peu dans le détail des recettes et des dépenses qu'il prévoyait. Avec la réserve que nous avons formulée, il permet de se rendre un compte à peu près exact de la situation financière du bassin, à la fin de 1921.

La principale recette est fournie par l'impôt du charbon dont le rendement est évalué à 50 millions de francs. Les contributions directes y figurent pour 78 millions de marks, somme excédant de 30 millions les recettes de l'année précédente, de même les contributions indirectes figurant pour 61 millions de marks subissent une augmentation de 20 millions. Ce meilleur rendement escompté était basé sur les mesures prises pour assurer une perception plus efficace.

Les recettes des douanes étaient évaluées à 14 millions de francs dont il faut déduire 7 millions représentant les frais de perception lesquels incombent au territoire.

En revanche, les dépenses sont en augmentation par rapport à l'année précédente. C'est qu'en effet au fur et à mesure que le territoire s'organise, ses besoins augmentent. De plus, il a été nécessaire, en raison du coût sans cesse croissant de la vie en Sarre, d'augmenter d'une façon sensible les traitements des fonctionnaires et les salaires des ouvriers.

Les déficits des chemins de fer et des P. T. T. étaient estimés, nous l'avons dit plus haut en étudiant ces services, respectivement à 10.274.400 et à 6 millions de francs. Nous avons vu qu'il a été possible, en cours d'exercice, de réduire sensiblement ces déficits en assurant une meilleure exploitation.

Le service du ravitaillement figure pour 50 millions de marks. Ce crédit est prévu à titre de subvention pour assurer le bon marché du pain.

Enfin un crédit de 5.600.000 marks figure dans le budget de l'Intérieur pour soulager les communes qui avaient contracté, avant l'arrivée de la Commission, des emprunts pour assurer le ravitaillement.

Le tableau ci-après (pages 270 et 271) donne un aperçu, pour les principaux chapitres, du budget de 1921-1922 :

TABLEAU.



# BUDGET GÉNÉRAL DU EXERCICE DE

| N <sup>os</sup> | BUDGET                                                                          | RECETTES           |                   |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|
|                 |                                                                                 | Marks              | Francs            |
| 1               | Commission de Gouvernement . . . . .                                            | 135.000            | 7.000             |
| 2               | Gouvernement, Administration générale . . . . .                                 | 3.544.500          | 2.000             |
| 2 a             | Contrôle financier . . . . .                                                    | »                  | »                 |
|                 | <b>Service de M. le Président</b>                                               |                    |                   |
| 3               | Intérieur . . . . .                                                             | 917.932            | 10.479.931        |
| 4               | Commerce et Industrie . . . . .                                                 | 226.000            | »                 |
| 5               | Bureau du Travail . . . . .                                                     | 1.500              | »                 |
| 6               | Assurances sociales . . . . .                                                   | 17.000             | 900               |
|                 | <b>Service de M. le comte Moltke-Huitfeldt,<br/>Commissaire de Gouvernement</b> |                    |                   |
| 7               | Administration de la Justice . . . . .                                          | 11.450.000         | »                 |
| 8               | Sciences et Beaux-Arts, Instruction publique,<br>Culte catholique . . . . .     | 35.387             | »                 |
| 9               | Cultes protestant et israélite . . . . .                                        | »                  | »                 |
|                 | <b>Service de M. Lambert,<br/>Commissaire de Gouvernement</b>                   |                    |                   |
| 10              | Travaux publics . . . . .                                                       | 1.205.300          | 60.000            |
| 11              | Navigation et amélioration dans l'agriculture . . . . .                         | 73.300             | »                 |
| 12              | Service vicinal . . . . .                                                       | 220.000            | »                 |
| 13              | Entretien des monuments historiques . . . . .                                   | »                  | »                 |
|                 | <b>Service de M. le D<sup>r</sup> Hecktor,<br/>Commissaire de Gouvernement</b>  |                    |                   |
| 14              | Prévoyance sociale . . . . .                                                    | »                  | »                 |
| 15              | Assistance publique et Education de prévoyance . . . . .                        | 877.000            | »                 |
| 16              | Service sanitaire . . . . .                                                     | 10.000             | »                 |
| 17              | Analyses médicales . . . . .                                                    | 119.200            | »                 |
| 18              | Pensionnaires et mutilés . . . . .                                              | »                  | »                 |
| 19              | Agriculture . . . . .                                                           | 372.500            | »                 |
|                 | <b>Service de M. Waugh,<br/>Commissaire de Gouvernement</b>                     |                    |                   |
| 20              | Contributions directes . . . . .                                                | 78.619.490         | »                 |
| 21              | — indirectes . . . . .                                                          | 60.916.000         | 53.300.000        |
| 22              | Administration forestière . . . . .                                             | 18.031.000         | 560               |
| 23              | Cadastre . . . . .                                                              | 325.000            | »                 |
| 24              | Trésor public . . . . .                                                         | 27.200             | 5.000             |
| 25              | Ravitaillement . . . . .                                                        | 46.510             | »                 |
| 26              | Douanes . . . . .                                                               | »                  | 7.000.000         |
| 27              | Administration générale des Finances . . . . .                                  | 50.730.000         | 1.200.000         |
| 28              | Déficit des Chemins de fer . . . . .                                            | »                  | »                 |
| 29              | — des Postes et Télégraphes . . . . .                                           | »                  | »                 |
|                 | <b>TOTAUX . . . . .</b>                                                         | <b>227.939.126</b> | <b>72.055.391</b> |

(1) J. O. S. D. N., mars 1922, n° 3, p. 237.

## TERRITOIRE DE LA SARRE

L'ANNÉE 1921 (\*)

| DÉPENSES    |            | EXCÉDENT    |            | DÉFICIT     |            |
|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| Marks       | Francs     | Marks       | Francs     | Marks       | Francs     |
| 858.110     | 956.730    | »           | »          | 723.110     | 949.730    |
| 5.554.033   | 3.336.572  | »           | »          | 2.009.533   | 3.334.572  |
| »           | 190.832    | »           | »          | »           | 190.832    |
| 10.545.202  | 12.859.116 | »           | »          | 9.627.963   | 2.379.185  |
| 238.486     | 68.058     | 27.514      | »          | »           | 68.058     |
| 802.941     | 47.192     | »           | »          | 801.441     | 47.192     |
| 29.315.490  | 188.167    | »           | »          | 29.298.490  | 187.267    |
| 13.039.851  | 3.586.650  | »           | »          | 1.589.851   | 3.586.650  |
| 34.606.855  | 13.153.414 | »           | »          | 34.571.468  | 13.153.414 |
| 1.976.840   | »          | »           | »          | 1.976.840   | »          |
| 3.196.246   | 85.966     | »           | »          | 1.990.946   | 25.966     |
| 2.432.801   | 492.464    | »           | »          | 2.359.501   | 492.464    |
| 5.954.060   | 383.020    | »           | »          | 5.734.060   | 383.020    |
| 100.500     | 10.632     | »           | »          | 100.500     | 10.632     |
| 1.450.000   | 1.100.000  | »           | »          | 1.450.000   | 1.000.000  |
| 8.371.900   | 4.500      | »           | »          | 7.494.900   | 4.500      |
| 180.390     | 55.379     | »           | »          | 170.390     | 55.379     |
| 105.357     | 29.796     | 13.843      | »          | »           | 29.796     |
| 35.517.200  | 1.647.200  | »           | »          | 35.517.200  | 1.647.200  |
| 525.122     | 88.072     | »           | »          | 152.622     | 88.072     |
| 4.483.060   | 1.061.405  | 74.136.430  | »          | »           | 1.061.405  |
| 4.099.211   | 958.507    | 56.816.789  | 52.341.493 | »           | »          |
| 8.602.000   | 537.560    | 9.429.000   | »          | »           | 537.000    |
| 950.350     | 329.272    | »           | »          | 625.350     | 329.272    |
| 85.916      | 37.680     | »           | »          | 58.716      | 32.680     |
| 50.087.402  | 91.500     | »           | »          | 50.010.892  | 91.500     |
| »           | 3.100.000  | »           | 3.900.000  | »           | »          |
| 4.859.803   | 11.500.047 | 45.870.197  | »          | »           | 10.300.047 |
| »           | 10.274.400 | »           | »          | »           | 10.274.400 |
| »           | 5.981.260  | »           | »          | »           | 5.981.260  |
| 227.939.126 | 72.055.391 | 186.293.773 | 56.241.493 | 186.293.773 | 56.241.493 |

Dans un de ses rapports à la Société des Nations (1), la Commission, partant des évaluations budgétaires, est arrivée à calculer approximativement quelle serait pour l'exercice 1921-1922 la charge supportée par habitant, en ce qui concerne les impôts d'Etat.

Elle tient compte des produits suivants :

|                                                                                              | Marks       | Francs     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|
| Impôts directs. . . . .                                                                      | 78.600.000  | —          |
| — indirects. . . . .                                                                         | 60.900.000  | 3.300.000  |
| Droits de douane . . . . .                                                                   | —           | 10.900.000 |
| Impôts sur le charbon évalué à<br>50.000.000 dont 48 o/o à la<br>charge de la Sarre. . . . . | —           | 24.000.000 |
| TOTAUX . . . . .                                                                             | 139.500.000 | 38.200.000 |

Ce qui donne sur la base de 700.000 âmes, par tête d'habitant : 199 marks et 54 fr. 55. Si l'on considère que la majeure partie du charbon nécessaire à la Sarre est absorbée par l'Administration des mines et par l'industrie qui réexporte ses produits, on peut conclure que la proportion de 48 % fixée par la Commission ne correspond pas à la charge effective supportée par la population et que le chiffre de 54 fr. 55 est un maximum théorique.

Quoi qu'il en soit, les impôts supportés par les habitants de la Sarre sont incontestablement inférieurs à ceux existant dans les autres pays. Les Sarrois peuvent comparer leur situation avec celle qui leur aurait été réservée si leur territoire n'avait pas été séparé du Reich.

La situation financière ainsi éclaircie, le budget de 1922-1923 fut établi en temps utile et approuvé par la Commission dès le mois de mai. Le tableau ci-après (pages 274 et 275) en donne un aperçu général.

On voit que l'équilibre des dépenses et des recettes est encore réalisé à l'aide des seules ressources normales. Le produit de la taxe sur le charbon (contributions indirectes) est évalué à 45 millions seulement, nous avons déjà vu les raisons de cette diminution. Quant aux impôts directs, en augmentation sen-

(1) Rapport. Novembre-décembre 1921 (V. J. O. S. D. N., mars 1922, p. 219)

sible, ils apparaissent, pour la première fois en francs, pour 4.003.000 francs. Les recettes des douanes sont également présumées donner un produit plus élevé. Enfin, il faut remarquer que, grâce aux mesures prises, le déficit total de l'exploitation des chemins de fer et des P. T. T., qui était de 16 millions de francs, a pu être ramené à 5 millions et demi.

En revanche, le budget des pensionnés et des mutilés a presque doublé. C'est là une lourde charge que le territoire a dû s'imposer en raison de la carence de l'Allemagne (1).

Mais la dépréciation du mark s'accélérait, toutes les prévisions budgétaires furent faussées. La Commission de Gouvernement comprit qu'il en serait toujours ainsi tant que le franc et le mark circuleraient simultanément dans le territoire et qu'il ne serait pas possible d'établir un budget uniquement en francs. Il lui est apparu que la question budgétaire était liée à la question monétaire et qu'aussi longtemps que celle-ci n'aurait pas été résolue, les finances resteraient précaires.

Pour mettre fin au dualisme monétaire, la Commission de Gouvernement se décida à éliminer le mark. A cet effet, l'ordonnance du 18 mai 1923 (2) dispose qu'à partir du 1<sup>er</sup> juin suivant il n'y aura dans le bassin de la Sarre qu'une monnaie légale et que cette monnaie sera la monnaie française.

Cette réforme permit d'établir en francs, pour l'exercice du 1<sup>er</sup> avril 1923 au 31 mars 1924, le budget du territoire de la Sarre. Mais, en raison même de la réforme monétaire, le budget ne put être établi en temps utile, et le Gouvernement dut avoir recours pour la première fois aux douzièmes provisoires. Le budget a été approuvé par la Commission de Gouvernement dans ses séances des 20, 21 et 22 juillet 1923. Nous en donnons un aperçu dans le tableau ci-après (pages 276 à 280) (3) :

(1) L'Allemagne abandonnant ceux qui l'avaient servi, prétendait, dans l'unique but d'obérer les finances du Territoire, n'avoir pas à continuer de payer les pensionnés sarrois. Des pourparlers entre le Gouvernement du Reich et la C. de G., qui a protesté avec raison, sont encore en cours. La C. de G., afin de mettre fin à une situation préjudiciable aux intéressés, assurerait une partie de la charge incombant intégralement au Reich.

(2) J. O. C. de G. du 22 mai 1923.

(3) V. J. O. S. D. N., décembre 1923, p. 1565.

## TABLEAUX.

# BUDGET DU TERRITOIRE DE LA APERÇU

| N <sup>os</sup> | BUDGET                                                                                   | RECETTES           |                   |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|
|                 |                                                                                          | Marks              | Francs            |
| 1               | Commission de Gouvernement. . . . .                                                      | 200.000            | 47.000            |
| 2               | Gouvernement, Administration centrale. . . . .                                           | 1.285.000          | 480.000           |
| 2a              | Contrôle des Finances. . . . .                                                           | »                  | »                 |
|                 | <b>Département de M. le Président</b>                                                    |                    |                   |
| 3               | Intérieur. . . . .                                                                       | 1.130.971          | 605.977           |
| 4               | Commerce et Industrie. . . . .                                                           | 401.000            | »                 |
| 5               | Travail. . . . .                                                                         | 1.500              | »                 |
| 6               | Prévoyance sociale. . . . .                                                              | 51.400             | 1.100             |
|                 | <b>Département de M. le Commissaire<br/>de Gouvernement le comte de Moltke-Huitfeldt</b> |                    |                   |
| 7               | Justice. . . . .                                                                         | 22.610.000         | 10.000            |
| 8               | Sciences et Beaux-Arts, Instruction publique,<br>Culte catholique. . . . .               | 1.965.000          | 500               |
| 9               | Cultes protestant et israélite. . . . .                                                  | »                  | »                 |
|                 | <b>Département de M. le Commissaire<br/>de Gouvernement Lambert</b>                      |                    |                   |
| 10              | Travaux publics. . . . .                                                                 | 371.300            | 2.400             |
| 11              | Navigation. . . . .                                                                      | 60.330             | 55.000            |
| 12              | Construction des routes. . . . .                                                         | 264.000            | »                 |
| 13              | Entretien des monuments historiques. . . . .                                             | 32.000             | »                 |
|                 | <b>Département de M. le Commissaire<br/>de Gouvernement D<sup>r</sup> Hecktor</b>        |                    |                   |
| 14              | Hygiène. . . . .                                                                         | »                  | »                 |
| 15              | Assistance publique. . . . .                                                             | 8.192.950          | 15.000            |
| 16              | Service sanitaire. . . . .                                                               | 20.000             | »                 |
| 17              | Analyses médicales. . . . .                                                              | 256.200            | »                 |
| 18              | Blessés et victimes de guerre. Pensions. . . . .                                         | 51.076.170         | 28.000            |
| 19              | Agriculture. . . . .                                                                     | 479.000            | 100               |
|                 | <b>Département de M. le Commissaire<br/>de Gouvernement Waugh</b>                        |                    |                   |
| 20              | Contributions directes. . . . .                                                          | 95.318.000         | 4.003.000         |
| 21              | — indirectes. . . . .                                                                    | 95.116.703         | 44.056.300        |
| 22              | Forêts. . . . .                                                                          | 46.596.000         | 5.800             |
| 23              | Cadastre. . . . .                                                                        | 915.000            | »                 |
| 24              | Caisse générale. . . . .                                                                 | 58.350             | 6.750             |
| 25              | Ravitaillement. . . . .                                                                  | 10.000             | »                 |
| 26              | Douanes. . . . .                                                                         | »                  | 10.000.000        |
| 27              | Administration générale des Finances. . . . .                                            | 1.370.000          | 9.101.837         |
| 28              | Déficit des chemins de fer. . . . .                                                      | »                  | »                 |
| 29              | — des Postes et Télégraphes. . . . .                                                     | »                  | »                 |
|                 | <b>TOTAUX. . . . .</b>                                                                   | <b>327.780.874</b> | <b>68.418.764</b> |

(<sup>1</sup>) J. O. S. D. N., 3<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 8, annexe au 12<sup>e</sup> rapport périodique de la C. de G., pages 768-777.



SARRE. — EXERCICE 1922-1923 <sup>(1)</sup>

## GÉNÉRAL

| DÉPENSES    |            | EXCÉDENT    |            | DÉFICIT     |            |
|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| Marks       | Francs     | Marks       | Francs     | Marks       | Francs     |
| 1.685.800   | 1.039.324  | »           | »          | 1.485.800   | 992.324    |
| 16.362.600  | 3.695.860  | »           | »          | 15.077.600  | 3.215.860  |
| 485.600     | 325.080    | »           | »          | 485.600     | 325.080    |
| 8.332.486   | 4.704.642  | »           | »          | 7.201.515   | 4.098.665  |
| 299.400     | 113.658    | 101.600     | »          | »           | 113.658    |
| 796.398     | 77.880     | »           | »          | 794.898     | 77.880     |
| 8.928.240   | 172.632    | »           | »          | 8.876.840   | 171.532    |
| 17.051.700  | 5.416.836  | 5.558.300   | »          | »           | 5.406.836  |
| 6.134.580   | 23.492.500 | »           | »          | 4.169.580   | 23.402.000 |
| 1.738.742   | 117.970    | »           | »          | 1.738.742   | 117.970    |
| 6.051.332   | 139.413    | »           | »          | 5.680.032   | 137.013    |
| 2.119.150   | 743.110    | »           | »          | 2.058.820   | 688.110    |
| 33.410.500  | 691.718    | »           | »          | 33.146.500  | 691.718    |
| 231.400     | 11.828     | »           | »          | 199.400     | 11.828     |
| 9.713.552   | 3.515.395  | »           | »          | 9.713.552   | 3.515.395  |
| 15.277.750  | 1.079.224  | »           | »          | 7.084.800   | 1.064.224  |
| 100.000     | 84.684     | »           | »          | 80.000      | 84.684     |
| 111.911     | 40.727     | 144.289     | »          | »           | 40.727     |
| 80.367.523  | 1.754.850  | »           | »          | 29.291.353  | 1.726.850  |
| 1.062.500   | 162.393    | »           | »          | 583.500     | 162.293    |
| 6.004.200   | 1.727.563  | 89.313.800  | 2.275.437  | »           | »          |
| 3.206.600   | 1.343.619  | 91.910.103  | 42.712.681 | »           | »          |
| 27.458.700  | 836.706    | 19.137.300  | »          | »           | 830.906    |
| 517.800     | 533.762    | 397.200     | »          | »           | 533.762    |
| 77.300      | 51.742     | »           | »          | 18.950      | 44.992     |
| 30.050.000  | 68.000     | »           | »          | 30.040.000  | 68.000     |
| »           | 1.550.000  | »           | 8.450.000  | »           | »          |
| 50.205.110  | 9.285.128  | »           | »          | 48.835.110  | 183.291    |
| »           | 3.015.900  | »           | »          | »           | 3.015.900  |
| »           | 2.626.620  | »           | »          | »           | 2.626.620  |
| 327.780.874 | 68.418.764 | 206.562.592 | 53.438.118 | 206.562.592 | 53.438.118 |

## BUDGET GÉNÉRAL

| N <sup>os</sup>                                                                             | Recettes ordinaires                                                        | PRÉVISIONS<br>pour 1923 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|                                                                                             |                                                                            | Francs                  |
| 1                                                                                           | Commission de Gouvernement.....                                            | 71.000                  |
| 2                                                                                           | Gouvernement (Administration centrale).....                                | 557.100                 |
| <b>Département de M. le Président</b>                                                       |                                                                            |                         |
| 3                                                                                           | Administration intérieure.....                                             | 321.700                 |
| 3a                                                                                          | Administration de la police.....                                           | 721.256                 |
| 4                                                                                           | Commerce et industrie.....                                                 | 80.500                  |
| 5                                                                                           | Office du travail.....                                                     | 100                     |
| 6                                                                                           | Assurances sociales.....                                                   | 46.340                  |
| <b>Département du comte de Moltke-Huitfeldt<br/>Membre de la Commission de Gouvernement</b> |                                                                            |                         |
| 7                                                                                           | Administration de la Justice.....                                          | 4.039 080               |
| 8                                                                                           | Sciences, Beaux-Arts, Instruction publique, cultes catho-<br>liques.....   | 7.600                   |
| <b>Département de M. Lambert<br/>Membre de la Commission de Gouvernement</b>                |                                                                            |                         |
| 9                                                                                           | Travaux publics.....                                                       | 77.400                  |
| 10                                                                                          | Navigation et améliorations agricoles.....                                 | 62.000                  |
| 11                                                                                          | Service de la voirie.....                                                  | 2.124.700               |
| 11a                                                                                         | Conservation des monuments historiques.....                                | 2.000                   |
| <b>Département de M. Land<br/>Membre de la Commission de Gouvernement</b>                   |                                                                            |                         |
| 12                                                                                          | Assistance publique.....                                                   | 730.865                 |
| 13                                                                                          | Service d'hygiène.....                                                     | 18.000                  |
| 14                                                                                          | Service d'analyses.....                                                    | 39.216                  |
| 14a                                                                                         | Assistance aux mutilés et aux survivants des victimes de<br>la guerre..... | 53.892                  |
| 15                                                                                          | Agriculture .....                                                          | 73.350                  |
| <b>Département de M. Waugh<br/>Membre de la Commission de Gouvernement</b>                  |                                                                            |                         |
| 16                                                                                          | Contributions directes.....                                                | 25.539.500              |
| 17                                                                                          | Contributions indirectes.....                                              | 57.054.600              |
| 18                                                                                          | Administration des forêts.....                                             | 9.740.300               |
| 19                                                                                          | Administration du cadastre.....                                            | 286.000                 |
| 20                                                                                          | Administration des caisses publiques.....                                  | 144.150                 |
| 21                                                                                          | Ravitaillement .....                                                       | 2.250                   |
| 22                                                                                          | Douanes .....                                                              | 7.000.000               |
| 23                                                                                          | Administration générale des Finances.....                                  | 46.578.856              |
| <b>TOTAL. A. Recettes ordinaires.....</b>                                                   |                                                                            | <b>155.362.755</b>      |

(1) V. J. O. S. D. N., décembre 1923, page 1565.

DE 1923 <sup>(1)</sup>

| N <sup>os</sup>                       | A. — Dépenses permanentes                                                                                                                                       | PRÉVISIONS<br>pour 1923 |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|                                       |                                                                                                                                                                 | Francs                  |
| 1                                     | Commission de Gouvernement.....                                                                                                                                 | 1.432.610               |
| 1a                                    | Conseil consultatif.....                                                                                                                                        | 222.314                 |
| 1b                                    | Comité d'études.....                                                                                                                                            | 46.350                  |
| 2                                     | Gouvernement (Administration centrale).....                                                                                                                     | 5.336.213               |
| 2a                                    | Contrôle général des Finances.....                                                                                                                              | 434.522                 |
| <b>Département de M. le Président</b> |                                                                                                                                                                 |                         |
| <i>Administration intérieure</i>      |                                                                                                                                                                 |                         |
| 2b                                    | Tribunal administratif supérieur.....                                                                                                                           | 59.700                  |
| 2c                                    | Comité administratif, tribunal de revision pour les différends en matière de loyer et cour d'appel pour les différends en matière de baux à ferme et de chasse. | 110.300                 |
| 2d                                    | Bureau de conciliation en matière de loyers et de baux à terme.....                                                                                             | 181.500                 |
| 3                                     | Bureau de l'état-civil.....                                                                                                                                     | 5.600                   |
| 4                                     | Bureau de l'Administration des cercles et offices d'assurances sociales.....                                                                                    | 875.032                 |
| 7                                     | Dépenses de l'Administration générale de la police.....                                                                                                         | 75.000                  |
| 8                                     | Autres dépenses du Département de l'Intérieur.....                                                                                                              | 2.614.500               |
| 9-10                                  | Disponible.....                                                                                                                                                 | —                       |
| <i>Administration de la Police</i>    |                                                                                                                                                                 |                         |
| 5                                     | Direction de la Police de Sarrebrück.....                                                                                                                       | 1.851.934               |
| 5a                                    | Police criminelle du territoire de la Sarre.....                                                                                                                | 86.498                  |
| 6                                     | Corps de gendarmerie du territoire de la Sarre.....                                                                                                             | 2.934.730               |
| <i>Commerce et Industrie</i>          |                                                                                                                                                                 |                         |
| 11                                    | Office de vérification des poids et mesures.....                                                                                                                | 73.696                  |
| 12                                    | Office de statistique.....                                                                                                                                      | 61.524                  |
| 13                                    | Commission supérieure du contrôle des prix.....                                                                                                                 | 67.800                  |
| 14                                    | Subventions accordées au commerce et à l'industrie...                                                                                                           | 8.000                   |
| <i>Office du Travail</i>              |                                                                                                                                                                 |                         |
| 15                                    | Inspection du Travail.....                                                                                                                                      | 72.584                  |
| 16                                    | Prévoyance sociale.....                                                                                                                                         | 631.000                 |
| <i>Assurances sociales</i>            |                                                                                                                                                                 |                         |
| 17                                    | Office des assurances sociales du territoire de la Sarre.                                                                                                       | 161.514                 |
| 18                                    | Office supérieur des assurances sociales du territoire de la Sarre.....                                                                                         | 58.473                  |
| 19                                    | Offices d'assurances sociales.....                                                                                                                              | 2.100                   |
| 20                                    | Autres dépenses affectées aux assurances sociales.....                                                                                                          | 3.561.332               |
| <i>A reporter.....</i>                |                                                                                                                                                                 | 20.964.826              |

## BUDGET GÉNÉRAL

| N <sup>os</sup> | A. — Dépenses permanentes (suite)                                            | PRÉVISIONS<br>pour 1923 |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|                 | <i>Report.....</i>                                                           | 20.964.826              |
|                 | <b>Département de M. le Comte de Moltke-Huitfeldt</b>                        |                         |
|                 | <i>Administration de la Justice</i>                                          |                         |
| 21              | Cour suprême.....                                                            | 637.210                 |
| 22              | Disponible .....                                                             | —                       |
| 23              | Tribunal régional et tribunaux de bailliage.....                             | 4.374.744               |
| 24              | Pénitenciers .....                                                           | 820.844                 |
| 24a             | Secours aux fonctionnaires retraités.....                                    | 940                     |
| 24b             | Disponible .....                                                             | —                       |
| 25              | Dépenses en espèces, à l'occasion des procès civils et<br>criminels .....    | 225.000                 |
| 26              | Frais de transport.....                                                      | 18.000                  |
| 27              | Taxes postales, frais de télégraphe et de téléphone.....                     | 281.000                 |
| 28              | Autres dépenses.....                                                         | 73.940                  |
| 29              | Entretien des immeubles appartenant à l'Administration<br>de la Justice..... | 150.000                 |
|                 | <i>Sciences, Beaux-Arts, Instruction publique et Culte<br/>catholique</i>    |                         |
| 30              | Culte catholique.....                                                        | 2.713.747               |
| 31              | Culte vieux catholique.....                                                  | 12.000                  |
| 32              | Sciences et Beaux-Arts.....                                                  | 57.000                  |
| 33              | Etablissements d'enseignement secondaire.....                                | 2.423.000               |
| 34              | Ecoles normales.....                                                         | 174.700                 |
| 35              | Enseignement primaire.....                                                   | 18.228.333              |
| 36              | Enseignement professionnel.....                                              | 1.357.000               |
| 37              | Instruction populaire.....                                                   | 7.000                   |
| 38              | Diverses .....                                                               | 116.820                 |
|                 | <i>Cultes protestant et israélite</i>                                        |                         |
| 39              | Eglise protestante.....                                                      | 906.253                 |
| 40              | Communautés luthériennes.....                                                | 10.000                  |
| 41              | Communauté israélite.....                                                    | 500                     |
|                 | <b>Département de M. Lambert</b>                                             |                         |
| 42              | Travaux publics.....                                                         | 2.653.436               |
| 43              | Navigation et améliorations agricoles.....                                   | 956.114                 |
|                 | <i>Service de la voirie</i>                                                  |                         |
| 44              | Service de la construction de la voirie.....                                 | 4.120.634               |
| 44c             | Service de la circulation.....                                               | 84.926                  |
| 45              | Conservation des monuments historiques.....                                  | 32.834                  |
|                 | <b>Département de M. Land</b>                                                |                         |
| 46              | Service central de la Prévoyance publique.....                               | 6.051.000               |
|                 | <i>A reporter.....</i>                                                       | 65.851.801              |

DE 1923

| N <sup>os</sup> | A. — Dépenses permanentes (suite)                                                                | PRÉVISIONS<br>pour 1923 |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|                 | <i>Report.....</i>                                                                               | Francs<br>65.851.801    |
|                 | <i>Assistance publique</i>                                                                       |                         |
| 47              | Assistance publique.....                                                                         | 1.973.520               |
| 47a             | Asile d'aliénés.....                                                                             | 171.390                 |
| 48              | Maison de correction.....                                                                        | 6.600                   |
| 49              | Education des enfants confiés à l'assistance publique et<br>éducation dans les pénitenciers..... | 509.920                 |
| 49a             | Autres dépenses (chap. 47 à 49).....                                                             | 4.170                   |
| 50              | Service d'hygiène.....                                                                           | 109.442                 |
| 51              | Service des analyses médicales.....                                                              | 73.426                  |
|                 | <i>Prévoyance des mutilés de guerre et des survivants<br/>des victimes de la guerre</i>          |                         |
| 52              | Offices de prévoyance.....                                                                       | 11.317.613              |
| 53              | Offices des pensions.....                                                                        | 160.325                 |
| 54              | Tribunal pour le règlement des différends relatifs aux<br>pensions des mutilés de guerre.....    | 98.746                  |
| 55              | Prévoyance en faveur des mutilés de guerre et des sur-<br>vivants des victimes de la guerre..... | 1.818.400               |
|                 | <i>Agriculture</i>                                                                               |                         |
| 56              | Terrains et immeubles.....                                                                       | 9.300                   |
| 57              | Service de l'Agriculture.....                                                                    | 81.266                  |
| 58              | Chambres d'agriculture.....                                                                      | 59.178                  |
| 59              | Service vétérinaire.....                                                                         | 129.812                 |
| 60              | Subventions accordées aux éleveurs.....                                                          | 226.700                 |
| 61              | Disponible .....                                                                                 | —                       |
| 62              | Subventions à l'agriculture.....                                                                 | 123.300                 |
|                 | <b>Département de M. Waugh</b>                                                                   |                         |
| 63              | Contributions directes.....                                                                      | 2.292.870               |
| 64              | Contributions indirectes.....                                                                    | 1.549.710               |
| 65              | Administration des forêts.....                                                                   | 3.854.300               |
|                 | <i>Administration du cadastre</i>                                                                |                         |
| 66              | Inspection du cadastre.....                                                                      | 120.676                 |
| 67              | Offices du cadastre et bureaux topographiques.....                                               | 570.922                 |
|                 | <i>Administration des caisses publiques</i>                                                      |                         |
| 68              | Caisses de l'Administration des cercles et de l'Adminis-<br>tration des Finances.....            | 67.204                  |
| 68a             | Bureaux de perception et bureaux communaux de per-<br>ception .....                              | 146.896                 |
| 69              | Ravitaillement .....                                                                             | 38.800                  |
| 70              | Douanes .....                                                                                    | 2.430.000               |
| 71              | Administration générale des Finances.....                                                        | 20.459.523              |
|                 | <b>Département de M. Lambert</b>                                                                 |                         |
|                 | <i>Déficit de l'Administration des transports</i>                                                |                         |
| 72              | Chemins de fer.....                                                                              | 22.370.500              |
| 73              | P. T. T.....                                                                                     | 4.276.745               |
|                 | <b>TOTAL. A. Dépenses permanentes.....</b>                                                       | <b>141.903.055</b>      |



## BUDGET GÉNÉRAL DE 1923

| N <sup>os</sup>                                                       | B. — Dépenses d'une fois<br>et dépenses extraordinaires             | PRÉVISIONS<br>pour 1923 |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|                                                                       |                                                                     | Francs                  |
| 1                                                                     | Conseil consultatif.....                                            | 3.000                   |
| 2                                                                     | Gouvernement (Administration centrale).....                         | 152.000                 |
| Département de M. le Président                                        |                                                                     |                         |
| 3                                                                     | Commerce et industrie.....                                          | 6.000                   |
| 4                                                                     | Assurances sociales.....                                            | 6.505.000               |
| Département de M. le Comte de Moltke-Huitfeldt                        |                                                                     |                         |
| 5                                                                     | Administration de la Justice.....                                   | 2.000.000               |
| 6                                                                     | Science, Beaux-Arts, Instruction publique et Culte catholique ..... | 507.000                 |
| Département de M. Lambert                                             |                                                                     |                         |
| 7                                                                     | Service des Travaux publics.....                                    | 106.000                 |
| 8                                                                     | Service de la Navigation et des améliorations agricoles....         | 182.000                 |
| 9                                                                     | Service de la voirie.....                                           | 490.000                 |
| 10                                                                    | Service de la circulation.....                                      | 9.500                   |
| Département de M. Land                                                |                                                                     |                         |
| 11                                                                    | Office central de prévoyance sociale.....                           | 60.000                  |
| 12                                                                    | Assistance publique.....                                            | 371.000                 |
| Département de M. Waugh                                               |                                                                     |                         |
| 13                                                                    | Contributions directes.....                                         | 450.000                 |
| 14                                                                    | Administration des forêts.....                                      | 37.000                  |
| 15                                                                    | Chemins de fer.....                                                 | 1.557.500               |
| 16                                                                    | P. T. T.....                                                        | 1.063.200               |
| TOTAL. B. Dépenses d'une seule fois et dépenses extraordinaires ..... |                                                                     | 13.459.700              |
| RELEVÉ GÉNÉRAL                                                        |                                                                     |                         |
| Recettes ordinaires.....                                              |                                                                     | 155.362.755             |
| Dépenses permanentes.....                                             |                                                                     | 141 903.055             |
| Dépenses d'une seule fois et dépenses extraordinaires.....            |                                                                     | 13.459.700              |
| TOTAL DES DÉPENSES.....                                               |                                                                     | 155.362.755             |
| BUDGETS SPÉCIAUX :                                                    |                                                                     |                         |
| Département de M. le Président                                        |                                                                     |                         |
| Office supérieur des mines                                            |                                                                     |                         |
| Recettes .....                                                        |                                                                     | 810.000                 |
| Dépenses .....                                                        |                                                                     | 808.000                 |
| Excédent .....                                                        |                                                                     | 2.000                   |

L'équilibre n'en a été assuré que par le report au budget de l'Administration générale des Finances de l'excédent de l'exercice 1920-1921, s'élevant à plus de 45 millions de francs. Le budget accuserait, sans le recours à cet excédent, un déficit considérable. Ce fait doit être en grande partie attribué à la grève prolongée des mineurs qui a eu une répercussion fâcheuse sur les finances du territoire.

D'autre part, les mesures qu'il a été nécessaire de prendre en faveur des mutilés de guerre, des fonctionnaires, des ouvriers de l'exploitation et de l'Etat, et celles qui sont actuellement à l'étude pour entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre (pour les fonctionnaires et ouvriers d'Etat), amèneront des dépenses supplémentaires considérables qui absorberont très probablement tout l'excédent laissé par l'exercice 1921-1922. L'équilibre du budget du présent exercice sera donc difficile à assurer, et l'avenir financier du territoire justifie de sérieuses appréhensions.

Les dépenses budgétaires prévues s'élèvent à :

|                                                       |
|-------------------------------------------------------|
| 141.003.055 francs pour les dépenses ordinaires, et à |
| 13.459.700 francs pour les dépenses extraordinaires.  |
| <hr/>                                                 |
| 155.362.755 francs au total.                          |

Il y a lieu de signaler que les exploitations d'Etat ne figurent que pour leur déficit respectif se montant à 24 millions de francs pour l'Administration des chemins de fer, et à 5.340.000 francs pour l'Administration des postes.

Une comparaison entre les prévisions budgétaires 1923-1924 par rapport à l'exercice 1922-1923 n'a pas été possible. En effet, les estimations budgétaires de 1922-1923 avaient été évaluées en marks et en francs. Or, on se trouve maintenant en présence d'un budget établi uniquement sur la base du franc, ce qui représente un progrès très appréciable et permettra de soumettre les dépenses à un contrôle encore plus efficace.

La Commission de Gouvernement ayant décidé l'impression du budget, un exemplaire imprimé a été distribué à tous les membres du Conseil consultatif et du Comité d'études (1).

---

(1) *J. O. S. D. N.*, décembre 1923, p. 1559. Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 1<sup>er</sup> octobre 1923.

## SECTION IV

## LA RÉFORME MONÉTAIRE

Le 18 mai 1923, la Commission de Gouvernement a promulgué un certain nombre d'ordonnances et de mesures réglementaires (1); entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin suivant, qui consacrent l'élimination de la monnaie allemande et l'introduction de la monnaie française comme l'unique moyen de paiement légal dans le territoire de la Sarre.

Cette réforme est la plus importante et la plus grosse de conséquences que la Commission de Gouvernement ait été appelée à réaliser depuis son entrée en fonctions.

Elle peut être examinée des points de vue politique, financier, économique et juridique.

Afin de rester dans de justes limites et de conserver l'esprit de cette étude, nous nous attacherons surtout à examiner la question du point de vue juridique.

## § 1 — Evolution de la question monétaire

Lors de son arrivée, la Commission de Gouvernement ne changea rien à l'état de choses existant; le mark était la monnaie légale, il resta tel. En juillet 1920, l'Etat français, qui, avec raison, ne voulait pas subir les fluctuations du change, décida de faire usage du droit que lui conférait le paragraphe 32 de l'Annexe, en payant tout le personnel des mines domaniales en francs et en faisant toutes ses opérations dans cette monnaie. Il convient de faire remarquer, d'ailleurs, que l'Administration des mines n'avait fait, en la circonstance, que déférer aux vœux de la majorité de ses ouvriers qui, on le conçoit, voulaient recevoir des salaires équivalents à ceux de leurs compatriotes qui travaillent dans les mines limitrophes de Lorraine.

La Commission ne pouvait que s'incliner et, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1920, on assista à cette chose extraordinaire : la circulation simultanée dans un pays de deux monnaies présentant au change un écart très variable qui n'a d'ailleurs fait

---

(1) V. J. O. C. de G. du 22 mai 1923.

que s'accroître par la suite. Ainsi qu'on le conçoit, ce fait avait créé dans le territoire une situation exceptionnellement compliquée. Les termes du problème que soulevait ce dualisme monétaire, profondément anti-économique, ont été résumées d'une façon magistrale par le président de la Commission de Gouvernement dans un rapport qu'il a soumis à la Commission de Gouvernement à la séance du 1<sup>er</sup> décembre 1920 (1). Nous en donnons ci-après le texte intégral :

Il est hors de doute que le territoire de la Sarre est à la veille d'une crise économique et financière dont la Commission de Gouvernement a le devoir de se préoccuper.

Le personnel des Mines est payé en francs depuis le mois de juillet. Les salaires et traitements distribués en francs par l'Administration des Mines étaient sensiblement plus élevés que les salaires et traitements touchés en marks par les ouvriers et fonctionnaires du territoire alors que le franc ne valait que 3 marks environ. La baisse des devises allemandes, survenue depuis le mois de septembre, a rendu la situation du personnel des mines plus privilégiée encore.

D'autre part, la dépréciation du mark a amené un renchérissement général de la vie en Allemagne; la concurrence du franc et du mark a fait particulièrement monter les prix dans le territoire de la Sarre. Il paraît prouvé que nulle part le prix de la vie n'est, en Allemagne, aussi élevé qu'à Sarrebrück.

Aussi, le taux des salaires et traitements adopté actuellement dans le territoire est-il, abstraction faite du personnel des mines, devenu notablement trop bas. Il n'est pas exagéré de parler de la misère d'une partie de la classe ouvrière et des petits fonctionnaires.

Aussi, n'est-il pas surprenant que les ouvriers réclament des relèvements de salaires. Les métallurgistes ont obtenu certains avantages au mois de septembre; ils ne se sont pas toutefois déclarés satisfaits et il a alors été convenu que de nouveaux pourparlers reprendraient en novembre.

Dès le début du mois, les ouvriers métallurgistes se sont mis en rapport avec le syndicat patronal. Déjà, en septembre, le syndicat socialiste avait demandé des salaires en francs.

A l'heure actuelle, tous les ouvriers métallurgistes sont d'accord, sans distinction de syndicats, pour réclamer des salaires en francs, égaux ou supérieurs aux salaires pratiqués en Lorraine.

On peut considérer comme infiniment probable qu'ils obtiendront gain de cause, sinon en ce qui concerne le taux des salaires, du moins en ce qui concerne le salaire en francs.

Sans doute, certaines usines auront grand'peine à payer leurs ouvriers en francs; quelques-unes même fermeront leur porte; il est prudent de compter, de ce chef, avec un nombre assez considérable de chômeurs.

Toutefois, il faut prévoir le cas où les industriels se refuseraient à accorder

---

(1) Reproduit dans le rapport à la Société des Nations du 25 janvier 1921 (*J. O. S. D. N.*, 1921, n° 2, pages 199-202).

le franc immédiatement ou à consentir certains taux considérés par les ouvriers comme minimum. Dans cette éventualité, une grève générale des métallurgistes paraît inévitable. Les conséquences à l'entrée de l'hiver en seraient particulièrement graves.

Mais, en toute hypothèse, à la suite de négociations ou après une grève, les ouvriers métallurgistes recevront des salaires en francs. L'exemple sera suivi par les industriels du verre et de la céramique.

Quelle sera alors la situation ? Les mines comptent 70.000 métallurgistes et les autres grandes industries, 60.000 salariés environ. En comptant, ce qui est un minimum, que chaque salarié assure, outre sa subsistance propre, celle de deux personnes, on constate que :

$(70.000 \text{ et } 60.000) \times 3 = 390.000$ , près de 400.000 habitants, sur une population totale de 700.000, auront désormais leur principale ressource en francs.

Il est facile de prévoir, dès lors, que les paysans et les négociants vendront en francs leurs marchandises ou les produits de la terre. En d'autres termes, l'usage du franc se généralisera dans le Bassin, l'activité des bureaux de change se ralentira : au mark se substituera peu à peu le franc.

On assistera donc, dans le territoire de la Sarre, à une transformation financière et économique, d'autant plus redoutable dans ses conséquences que l'écart entre la valeur du franc et du mark est plus grand.

Dès maintenant, cette crise préoccupe les esprits. La Commission de Gouvernement ne saurait s'en désintéresser. Quelle doit être son attitude en la circonstance, et quelles mesures peut-elle prendre dans l'intérêt des populations ?

La Commission de Gouvernement n'a évidemment pas à intervenir pour ou contre le paiement des ouvriers en francs.

Le Traité stipule expressément (§ 32) « qu'aucune prohibition, ni restriction ne sera imposée à la circulation de la monnaie française sur le territoire du Bassin ». Comment, d'ailleurs, la Commission de Gouvernement pourrait-elle s'opposer à ce que satisfaction soit donnée aux ouvriers qui, en réclamant ces salaires en francs, cherchent à obtenir des conditions qui aboutiront vraisemblablement à généraliser la circulation du franc dans le Bassin.

Mais elle aura à examiner certains problèmes sur lesquels les intéressés eux-mêmes ne manqueront pas d'attirer son attention.

La Commission de Gouvernement compte elle-même au nombre des employeurs. Quand la grande majorité des ouvriers seront payés en francs, le personnel des Chemins de fer sera peut-être tenté de demander un traitement analogue. Dès maintenant, certaines demandes dans ce sens ont été introduites auprès de la Direction des Chemins de fer. Les fonctionnaires de l'Administration centrale ont, en grand nombre, demandé à être payés en francs.

Sans préjuger des réponses que la Commission de Gouvernement pourra faire à ces requêtes — et précisément pour la mettre en état de formuler ces réponses — il convient de faire étudier avec soin les répercussions financières qu'entraîneront la rémunération en francs de telle ou telle catégorie de fonctionnaires et d'ouvriers des services publics, les taux éventuels de conversion des salaires et traitements devraient être l'objet d'une étude précise.

Sans que la Commission de Gouvernement le désire, et même contre son gré, elle peut être obligée de payer en francs ses fonctionnaires et ses em-



ployés. En ce cas, ayant à déboursier une somme considérable en francs, elle sera contrainte de se procurer des ressources considérables dans cette monnaie. Le problème se posera peut-être en première ligne en ce qui concerne les transports publics. On sait combien est délicat l'établissement des tarifs de chemins de fer. La substitution des tarifs en francs aux tarifs en marks demanderait une longue étude. En outre, la généralisation de la circulation du franc ne manquera pas d'avoir sa répercussion sur le régime fiscal. Différentes hypothèses sont à envisager, soit la conversion en marks des salaires payés en francs aux ouvriers en vue de l'établissement de l'assiette de l'impôt, soit la perception en francs, suivant des règles à déterminer, de l'impôt frappant les revenus en francs, soit enfin en dernière hypothèse, la perception du franc pour tous les impôts.

Si le franc se généralise suivant le schéma indiqué plus haut, des conséquences sociales en résulteront que la Commission de Gouvernement ne peut se dispenser de prévoir.

On peut admettre que tous les habitants du territoire qui gagnent leur vie (ouvriers, fonctionnaires, employés, etc.) percevront tôt ou tard la rémunération de leur travail en francs. Après une crise plus ou moins longue, ils retrouveront des conditions normales d'existence.

La généralisation de l'emploi de la monnaie française mettra toute une classe d'habitants (les rentiers, les pensionnés) dans une situation très difficile. Un exode serait à craindre, mais la plupart d'entre eux, même s'ils en avaient le désir, seraient hors d'état de quitter le territoire. Ils ont droit au plus bienveillant intérêt de la Commission de Gouvernement. Il conviendra donc d'en faire le recensement et d'examiner par quels moyens et dans quelle mesure il serait possible de leur venir en aide.

Il est certain, d'autre part, que la circulation généralisée du franc entraînera à nouveau le renchérissement de la vie dans le territoire. Tout laisse prévoir que les conditions de la vie deviendront en Sarre identiques à celles de la Lorraine. Il faut donc examiner quelles mesures seraient susceptibles de réduire et d'enrayer la hausse des prix.

On voit donc qu'une série de problèmes de la plus haute gravité sont dès maintenant posés devant la Commission de Gouvernement. Ils ont déjà été agités, soit dans la presse soit dans les milieux commerçants et industriels; à certains d'entre eux, on a même proposé des solutions dont la Commission de Gouvernement sera certainement saisie.

Celle-ci ne pourra en éprouver la valeur que si elle a fait étudier ces questions et si elle a réuni les éléments d'information nécessaires. Aussi paraît-il indispensable d'instituer une commission interministérielle qui serait autorisée à demander à toutes les directions les renseignements qui lui paraîtraient désirables et à consulter les personnalités du monde financier, commercial, industriel et ouvrier dont les avis pourraient éclairer sa religion.

Cette étude préliminaire ne compromettrait, en aucune façon, la liberté d'action de la Commission de Gouvernement. Elle ne saurait être interprétée comme une intervention de sa part en faveur de la circulation généralisée du franc. Elle attesterait simplement la volonté de la Commission de n'être pas surprise par des événements dont il est, dès aujourd'hui, impossible de méconnaître l'imminence et la gravité.

Nous avons tenu à reproduire ce rapport non seulement parce qu'il traite mieux que nous ne le saurions faire de toutes les

questions que soulève le problème monétaire, mais encore parce que les pangermanistes n'ont vu ou n'ont voulu voir dans la question monétaire qu'une question politique, alors qu'elle est surtout économique et financière.

Le Reich, irrité de voir que les Sarrois, gens de sens pratique, préféraient une monnaie saine à une monnaie avariée, avait en effet donné le mot d'ordre. Le vice-président de la Reichbank avait déclaré : « Le franc dans la Sarre, c'est la Sarre à la France. » Fidèles à ces directives, les partis de l'opposition ont considéré le franc comme l'instrument d'une propagande française et cherché par tous les moyens à s'opposer à sa généralisation dans le bassin.

Le rapport que nous avons reproduit et dont les conclusions ont été adoptées à l'unanimité par la Commission montre avec évidence que celle-ci entendait garder dans la question monétaire une neutralité absolue. Si, par la suite, le franc s'est généralisé, c'est parce que des fonctionnaires et les ouvriers, soucieux de leurs intérêts, dont le Reich fait bon marché, ont demandé à être payés en francs. Ils se sont chargés eux-mêmes de réfuter les allégations des pangermanistes. Une pseudo-délégation des habitants de la Sarre s'était, en effet, rendue en septembre 1921 à Genève pour protester auprès du Conseil de la Société des Nations contre la circulation du franc dans la Sarre. Les syndicats socialistes des mineurs, de la métallurgie et des cheminots, qui groupent plus de 100.000 ouvriers, ont aussitôt fait savoir au Conseil de la Société des Nations, par télégramme du 7 octobre 1921, que cette délégation — formée presque exclusivement de patrons pangermanistes — n'avait aucun droit de parler au nom des habitants de la Sarre. Ils ajoutaient qu'ils protestaient contre la campagne faite dans la Sarre pour réclamer le retour au paiement en marks (1).

Ce désaveu solennel, qui se passe de commentaires, montre une fois de plus qu'il ne s'agit ni de la Commission ou du Reich à le plus souci des intérêts des habitants de la Sarre.

La Commission prévue au rapport susvisé du 1<sup>er</sup> décembre fut composée des principaux collaborateurs de la Commission

---

(1) V. J. O. S. D. N., mars 1922, p. 238-239.

de Gouvernement et de représentants du Commerce, de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Assistance publique. Afin de s'éclairer sur la situation, elle adressa une circulaire à tous les syndicats et à toutes les associations régulièrement formées pour avoir leur avis.

A la suite de ces études, les fonctionnaires d'Etat furent payés en francs; nous avons vu que cette monnaie avait été introduite dans les Services des chemins de fer et des P. T. T. le 1<sup>er</sup> mai 1921.

Les fonctionnaires et ouvriers communaux restaient payés en marks. Or, selon leurs statuts, ils devaient, quant aux traitements, recevoir les mêmes avantages que les fonctionnaires d'Etat. Mais il était difficile aux communes, sans grever lourdement leur budget, d'assurer une juste péréquation des traitements de leurs employés, en raison des fluctuations incessantes du mark. La solution raisonnable consistait à payer aussi les fonctionnaires communaux en francs. La Commission de Gouvernement adressa aux communes une circulaire dans ce sens et, désireuse d'aider les municipalités, elle proposait de leur fournir les francs nécessaires jusqu'à la fin de l'exercice, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 1922, à un cours de faveur : un franc pour cinq marks.

Ces propositions furent acceptées par plus de la moitié des communes. Pour celles-ci la question fut close, mais pour celles qui avaient refusé, il s'ensuivit une agitation parmi les fonctionnaires et ouvriers dont la situation restait précaire. Tout en respectant l'autonomie des communes, la Commission ne pouvait se désintéresser du sort de leurs employés dont les revendications étaient justifiées. Elle se borna, en raison de la tutelle qu'elle exerce sur leur gestion financière, de ne les autoriser à relever en marks les traitements que si elles étaient en mesure de faire face à de telles dépenses et à condition que les ouvriers prennent l'engagement de ne pas demander de nouvelles augmentations avant la fin de l'exercice 1921-1922.

Seules, quelques communes purent faire connaître leurs voies et moyens et continuèrent à payer leurs employés en marks, la plupart des autres conseils municipaux décidèrent

dans le courant de novembre d'abandonner le paiement des traitements en marks.

A Sarrebrück, qui est le siège du Gouvernement, mais aussi le foyer du pangermanisme, cette question d'ordre purement financière prit un caractère nettement politique. Au lieu de rechercher quel était l'intérêt de ses administrés et de ses employés, le conseil municipal, composé en majorité d'Allemands, chercha à créer des embarras à la Commission de Gouvernement. Elle proposa une augmentation des salaires de 50 % en marks et, pour se procurer des ressources, 900 centimes additionnels à l'impôt sur le revenu, alors que son devoir était de réduire les dépenses faites aux dépens des contribuables. Un tel programme fut, comme on peut le penser, rejeté par la Commission de Gouvernement. Un referendum fut organisé parmi les employés. Les bulletins de ceux qui acceptaient l'augmentation en marks portaient l'inscription : « Pour le conseil municipal », les bulletins de ceux qui voulaient être payés en francs portaient : « Pour la Commission de Gouvernement. » Si le conseil municipal avait voulu livrer une bataille politique entre la Commission et lui, il faut avouer qu'il y avait réussi, mais l'aventure était dangereuse et, en fait, elle tourna à sa confusion. Par 1.188 voix contre 118, les employés et ouvriers municipaux se prononcèrent pour la Commission. Malgré ce vote, les conseillers municipaux — à l'exception de ceux de l'extrême-gauche, qui ne se laissent pas aussi facilement manœuvrer par les pangermanistes — persistèrent dans leur attitude et la grève éclata.

Selon la loi prussienne du 30 juillet 1899, le différend fut porté devant le Conseil de préfecture, compétent, en premier ressort, pour régler les conflits s'élevant entre une assemblée locale et les fonctionnaires quant à la fixation des traitements.

Le Conseil de préfecture ayant à l'unanimité reconnu le bien-fondé des revendications des fonctionnaires, appel fut interjeté par le conseil municipal devant la Haute Cour administrative du bassin qui décida que les employés de Sarrebrück recevraient les mêmes traitements et seraient payés avec la même monnaie que les employés d'Etat du territoire, auxquels leurs fonctions peuvent être comparées. Cette mesure était applicable à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1921.

Mais cette procédure n'étant applicable qu'aux fonctionnaires à l'exclusion des ouvriers, ceux-ci durent consentir à une majoration de leurs salaires en marks. Le Conseil de préfecture, incompétent à leur égard, ne put que se borner à faire une recommandation au conseil municipal, qui n'en tint aucun compte, de sorte que les ouvriers sont restés payés en marks jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 1923.

En raison de la dépréciation de plus en plus profonde de la monnaie allemande et de la circulation, concurremment au mark, du franc français, la situation monétaire dans le territoire de la Sarre s'aggravait de jour en jour. Dans les rapports qu'elle a adressés pendant cette période à la Société des Nations (1), la Commission de Gouvernement s'est attachée à montrer les conséquences funestes pour le bassin de la dépréciation du mark et du dualisme monétaire.

Cette circulation simultanée de deux monnaies dont l'écart au change était aussi considérable et aussi variable empêchait d'équilibrer d'une façon stable aussi bien les budgets de l'Etat et des communes que ceux des entreprises commerciales et industrielles.

Suivant une loi naturelle, le franc s'était peu à peu substitué au mark. Au 1<sup>er</sup> juin 1923, les trois quarts de la population étaient rémunérés en francs, toutes les opérations faites par les mines étaient effectuées en francs, les frais de transport et les taxes postales étaient acquittés également en francs. Quant à ceux des salaires qui étaient encore payés en marks, les fluctuations de cette devise et le coût sans cesse croissant de la vie qui en sont résultés obligeaient à les reviser sans cesse. Ces revisions périodiques ne se faisaient pas toujours à l'amiable, mais souvent à la suite de grèves ou d'incidents. En définitive, par la force des choses, ces salaires n'étaient plus guère que des salaires en francs exprimés en marks.

Les Sarrois payés en francs « jouant à l'étranger », par l'effet d'une situation paradoxale, ont été la proie facile des bureaux de change qui se sont multipliés dans des proportions inouïes dans le territoire. La Commission a dû mettre un frein à ces

---

(1) V. notamment rapport du 21 septembre 1921 (*J. O. S. D. N.*, mars 1921, p. 212-215) et surtout celui du 20 juin 1923 (*J. O. S. D. N.*, juillet 1923, p. 742-750).



agissements en prenant des mesures pour contrôler le change manuel et soumettre les bureaux qui se livrent à cette opération à une surveillance effective.

Quant à la situation des habitants, peu nombreux à la vérité, mais qui n'en sont pas moins dignes d'intérêt, qui jouissent de revenus fixes en marks, ils en ont vu le montant décroître au fur et à mesure que la monnaie allemande se dépréciait. La Commission a dû répartir entre eux une somme de plus de 3 millions de francs. Les mutilés de guerre reçurent une indemnité spéciale de vie chère en francs. De même un supplément en francs a été accordé aux titulaires de rentes d'invalidité. Ainsi ces deux catégories de pensionnés ont été assurés de revenus fixes en francs.

En ce qui concerne l'industrie et le commerce, la Commission de Gouvernement répondant à un vœu exprimé par les milieux intéressés, avait pris une ordonnance fixant les conditions dans lesquelles les sociétés pourraient transformer leur capital en monnaie française. Celles de ces sociétés qui ont adopté le franc ont connu depuis une stabilité qu'ont ignoré celles qui avaient gardé le mark.

Mais si cette introduction du franc, peu à peu généralisée, avait pu, dans une certaine mesure, pallier à la crise économique que n'aurait pas manqué d'entraîner la dépréciation si rapide du mark, le mal dont souffrait le territoire en raison du dualisme monétaire prenait cependant des proportions funestes depuis la nouvelle baisse de la monnaie allemande qui s'est produite au début de l'année 1922.

Pour sortir de cette situation, la Commission de Gouvernement, ainsi que nous allons le voir tout à l'heure, tenait du texte du traité le droit de choisir la monnaie légale qu'il convenait d'adopter : une monnaie sarroise, le mark ou le franc.

Cette première solution a été rejetée. En dehors des questions financières qui se seraient posées si la Commission de Gouvernement s'était arrêtée à créer de toutes pièces une nouvelle monnaie, il ne semble pas qu'une pareille création soit dans l'esprit du traité. Le régime actuel du bassin n'est que provisoire et il n'y a qu'une chance sur trois pour que les habitants demandent son maintien. Dans les deux autres alternatives, le retour à l'Allemagne ou l'incorporation à la France,

la monnaie sarroise disparaîtrait de plano. Au surplus, quelle valeur aurait une monnaie non garantie; il semble donc qu'une pareille création ne doive être envisagée, au pis aller, qu'en 1935 lorsque les Sarrois auront fait connaître leur volonté. En outre, le paragraphe 32 aurait eu pour effet de laisser subsister, sous un aspect différent, le dualisme actuel de deux monnaies, et le problème n'aurait nullement été résolu puisque c'est de cette coexistence de deux monnaies que venait tout le mal (1).

Maintenir le mark, c'est encore laisser la question en l'état.

Si l'on considère le texte dans son esprit, on remarque que la Sarre est liée économiquement à la France et, par conséquent, séparée du Reich à ce point de vue. Tous les liens tant politiques qu'économiques qui rattachaient la Sarre à l'Allemagne sont donc rompus. Il n'y a par conséquent aucune raison de garder une monnaie allemande. Au contraire, les échanges avec la France seront facilités si les deux territoires usent de la même monnaie. Sans doute, à l'heure actuelle, on se trouve jusqu'en 1925 dans une période transitoire ménagée avec raison pour permettre l'adaptation progressive du territoire au régime économique français et, par conséquent, la Sarre participe à la fois de celui-ci et du régime économique allemand. Par une conséquence toute naturelle de cet état de choses, le territoire est également en pleine période d'adoption au point de vue monétaire, car cette question ne peut être séparée de celle des douanes. La même solution devait leur être réservée. Le 10 janvier 1925, le bassin de la Sarre fera complètement partie de l'union douanière française; à cette date, sous peine de porter un coup mortel à la vie économique du territoire, la monnaie française doit seule circuler. En effet, d'une part les prix tendront à s'égaliser avec ceux pratiqués en Lorraine et, d'autre part, les produits allemands, aujourd'hui admis en franchise, seront frappés des droits élevés du tarif général des douanes.

La Commission de Gouvernement, en présence de cette

---

(1) Dans la ville libre de Dantzig, une monnaie spéciale (le gulde) remplace le mark allemand (v. *Résumé mensuel des travaux S. D. N.*, 15 octobre 1923, p. 206). Mais il convient de remarquer que la situation de Dantzig est réglée d'une façon définitive par le traité.

situation, a pensé que le seul remède qu'il convenait de lui apporter devait être cherché dans le retour à l'unité monétaire par l'élimination du mark allemand et en faisant du franc français la monnaie légale unique du territoire (1).

En somme, elle n'a fait que sanctionner un état de choses qui existait déjà en fait, car, ainsi que nous l'avons fait ressortir plus haut, le mark s'était lui-même expulsé du territoire par suite de ses fluctuations et de sa dépréciation.

**§ 2 — Légalité de la décision de la Commission de Gouvernement  
faisant de la monnaie française la monnaie légale unique  
du territoire de la Sarre**

Nous nous proposons d'examiner si la Commission de Gouvernement tenait du traité de paix le droit de faire du franc français la monnaie légale unique du territoire de la Sarre.

Au préalable, il convient de traiter la question de la légalité de l'ordonnance du 16 mars 1921 (2) qui a substitué, à partir du 1<sup>er</sup> mai 1921, le franc au mark comme monnaie légale pour les salaires et tarifs dans les services des chemins de fer et des postes, question qui a été portée par le Gouvernement allemand devant le Conseil de la Société des Nations (3).

**I — LÉGALITÉ DE L'ORDONNANCE DU 16 MARS 1921**

*a) Le point de vue du Gouvernement allemand*

Dans une lettre adressée le 18 avril 1921 (4) à la Commission de Gouvernement et dont copie a été envoyée le même jour au secrétaire général de la Société des Nations (5), le Gouvernement allemand prétend que l'ordonnance du 16 mars 1921 est contraire au traité et il demande son abrogation en se basant sur les dispositions du paragraphe 32 de l'Annexe, ainsi conçu :

Aucune prohibition ni restriction ne sera imposée à la circulation de la monnaie française sur le territoire du Bassin de la Sarre.

(1) Pour l'économie de la réforme, v. le rapport adressé le 20 juin 1923 par la C. de G. à la S. D. N. (J. O. S. D. N., juillet 1923, p. 748-750).

(2) V. *supra*, pp. 246 et 251.

(3) V. J. O. S. D. N., septembre 1921, p. 687.

(4) V. *Livre blanc allemand*, n° 178, p. 286.

(5) V. *Livre blanc allemand*, n° 179, p. 287 et J. O. S. D. N., septembre 1921, p. 688 (Rapport de M. Wellington Koo).

L'Etat français aura le droit de se servir de la monnaie française pour tous ses achats ou paiements et dans tous ses contrats relatifs à l'exploitation des mines ou de leur dépendance.

Le Gouvernement allemand se fonde sur les considérations suivantes :

1° Le premier alinéa du paragraphe 32, du fait qu'il pose le principe qu'aucune prohibition ni restriction ne peut être imposée à la circulation du franc, implique que le mark est la seule monnaie légale et le franc une monnaie dont la circulation est simplement tolérée;

2° Le deuxième alinéa du paragraphe 32 accorde des privilèges spéciaux au franc; mais il s'agit d'une exception au principe général posé par le paragraphe en question et limitée d'ailleurs à des transactions de l'Etat français relatives aux mines;

3° L'ordonnance du 16 mars 1921 fait du franc la monnaie légale pour un certain nombre de paiements dans le territoire et en particulier pour les paiements de la Commission de Gouvernement à la population et réciproquement. Ces opérations ne sont pas prévues par le deuxième alinéa du paragraphe 32, d'où il suit que l'ordonnance dont il s'agit est contraire au traité.

#### b) *Le point de vue de la Commission de Gouvernement*

Dans sa lettre du 8 mai 1921 (1), le président de la Commission de Gouvernement oppose à ces prétentions les arguments suivants :

1° S'il était interdit de mettre le franc, soit entièrement, soit en partie, comme monnaie légale, il en résulterait de sérieuses entraves à la circulation du franc. Non seulement le premier alinéa du paragraphe 32 n'interdit pas l'établissement du franc comme monnaie légale, mais encore il autorise la Commission de Gouvernement à l'admettre comme une telle monnaie si elle le juge bon;

2° Le deuxième alinéa du paragraphe 32 n'apporte aucune restriction au premier, car les droits spéciaux accordés à l'Etat

---

(1) V. J. O. S. D. N., septembre 1921, p. 688 (Rapport de M. Wellington Koo). V. J. O. S. D. N., 1921, nos 5-6, p. 625-627. Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 12 mai 1921 et *Livre blanc allemand* n° 181, p. 289.

français seraient encore nécessaires si la Commission de Gouvernement mettait le franc sur le même pied que le mark, en tant que monnaie légale;

3° Le traité ne contient aucune disposition tendant à faire du mark la seule monnaie légale;

4° Aux termes du paragraphe 19 de l'Annexe, la Commission de Gouvernement a pleins pouvoirs pour administrer les chemins de fer et les différents services publics. Elle estime que les mots « pleins pouvoirs » doivent s'entendre dans le sens le plus large;

5° Aux termes du paragraphe 33, la Commission de Gouvernement a le droit d'interpréter souverainement les dispositions du paragraphe 19 qui, à son sens, lui confèrent le pouvoir d'édicter l'ordonnance entreprise. *Le Gouvernement allemand n'a donc pas le droit de mettre en question la décision qui a donné à la Commission de Gouvernement le pouvoir d'édicter cette ordonnance.*

#### c) *Le point de vue du Conseil de la Société des Nations*

Dans le rapport (1) qu'il a présenté le 20 juin 1921 au Conseil de la Société des Nations, M. Wellington Koo, le représentant de la Chine, a donné ainsi son opinion sur la question :

1° Le traité ne stipule pas que le mark sera conservé comme seule monnaie légale dans le bassin. Le premier alinéa du paragraphe 32 interdit au Gouvernement de la Sarre d'apporter une interdiction ou une restriction à la liquidation des transactions en francs, après accord entre les deux parties, mais il ne parle pas du pouvoir qu'aurait la Commission de Gouvernement de modifier le système monétaire à tout autre égard. Par conséquent, on ne peut déterminer les pouvoirs de la Commission de Gouvernement dans la question monétaire en invoquant le paragraphe 32, mais il faut se reporter, pour trouver l'origine de l'autorité de la Commission de Gouvernement, au paragraphe 19.

La seule question qui puisse se poser est de savoir si l'introduction d'une monnaie légale autre que le mark ne constitue pas une modification des lois existantes, sur laquelle les repré-

---

(1) V. J. O. S. D. N., septembre 1921, p. 689-690.



sentants élus de la population devraient être consultés aux termes du paragraphe 23.

Conformément à la législation en vigueur dans le bassin, les obligations pécuniaires, à défaut d'accords spéciaux contraires, pourront, dans tous les cas, être réglés en marks, et en marks seulement, sauf les cas d'application du paragraphe 32 (deuxième alinéa). Il apparaîtrait, par conséquent, que priver le mark de sa situation légale, dans certains services ou impôts, entraînerait une modification de la loi dans le sens du paragraphe 23.

2° Toutefois, il ne résulte pas des remarques précédentes que l'attitude de la Commission de Gouvernement ait été, en l'espèce, contraire aux stipulations du traité. Il s'agit d'un cas spécial. Le paragraphe 19, qui attribue à la Commission de Gouvernement tous les pouvoirs de gouvernement appartenant à l'Allemagne, à la Prusse et à la Bavière, contient aussi une disposition spéciale aux termes de laquelle la Commission de Gouvernement doit avoir pleins pouvoirs pour administrer et exploiter les chemins de fer et autres services publics; il en résulte nécessairement que la Commission a le droit, en ce qui concerne ces services, d'exercer non seulement les pouvoirs dont est généralement revêtu tout gouvernement comme tel, mais encore ceux qui peuvent être dévolus à un gouvernement en tant que patron et entrepreneur. On peut ainsi affirmer nettement que la Commission de Gouvernement a le droit d'introduire dans les règlements des services publics en question les modifications qui pourraient lui paraître opportunes, y compris un nouveau tarif de taxes payables en francs. Ce droit semblerait pouvoir s'étendre également aux contrats passés individuellement avec les fonctionnaires de ces services. Toutefois, ce peut être une question juridique quelque peu difficile à résoudre, de déterminer jusqu'à quel point l'introduction du franc dans les chemins de fer et autres services publics doit être considérée comme une mesure administrative, indépendante des lois et règlements en vigueur et, par conséquent, indépendante d'une consultation préalable des représentants élus. *La Commission de Gouvernement a examiné cette question et l'a tranchée en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le paragraphe 33 de l'Annexe.*

Le Conseil de la Société des Nations s'est rallié à cette manière de voir et, dans sa séance du 20 juin 1921, a pris la résolution suivante (1) :

Le Conseil, après avoir pris connaissance du rapport présenté par le représentant de la Chine, sur la question de l'emploi de la monnaie française dans les services publics de la Sarre, déclare que la décision de la Commission de Gouvernement prise à ce sujet par un décret du 16 mars 1921 ne donne lieu à aucune observation de sa part. Le Conseil autorise le secrétaire général à informer le Gouvernement allemand de cette décision.

Le Conseil ne pouvait guère prendre une autre résolution du moment que la Commission de Gouvernement faisait usage des pouvoirs que lui confère le paragraphe 33 de l'Annexe. Même, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer dans d'autres circonstances, le recours du Gouvernement allemand aurait pu être déclaré irrecevable et le Conseil de la Société des Nations aurait pu se dispenser de l'examiner au fond comme il l'a fait.

## II — LÉGALITÉ DE L'ORDONNANCE DU 18 MAI 1923

Cette question semblait devoir donner lieu à de vives discussions lors de l'examen général de l'Administration du territoire de la Sarre auquel le Conseil de la Société des Nations s'est livré du 3 au 7 juillet 1923.

La sagesse de ses membres a évité cet écueil au Conseil.

A la séance du 3 juillet, Lord Robert Cecil s'exprimait ainsi (2) :

Dans la Sarre, l'adoption du franc comme monnaie légale constitue un problème délicat. Il est évident que le mark est une monnaie très peu satisfaisante pour n'importe quel territoire. Dans l'intérêt commun des habitants, l'institution d'une monnaie d'un caractère plus stable est extrêmement souhaitable. Il a été véhémentement contesté, dans une communication qui nous a été adressée par le Gouvernement allemand, que la Commission ait le droit d'adopter le franc comme monnaie légale. C'est là une question qui devrait être examinée par nous. Assurément, nous devrions étudier le texte des articles, mais je dois dire qu'à mon sens, provisoirement au moins, il ne semble y avoir rien d'illégal dans la décision prise à cet égard par la Commission, et cette décision paraît avoir été presque indispensable pour sauvegarder la prospérité de la Sarre.

---

(1) *J. O. S. D. N.*, septembre 1921, p. 690.

(2) *Id.*, août 1923, p. 863.

Le procès-verbal de la 9<sup>e</sup> séance, tenue le 6 juillet, relate une autre intervention de Lord Robert Cecil (1).

Sans vouloir discuter l'ordonnance introduisant le franc comme unique monnaie légale dans la Sarre, car il (Lord Robert Cecil) n'a aucune objection en ce qui concerne cette ordonnance, il demande si elle a été soumise au Conseil consultatif.

M. Rault répond affirmativement. Si le Conseil consultatif a donné un avis général hostile à l'ordonnance, il a collaboré avec des services de la Commission de Gouvernement, en commission pour la réaliser. Tout le monde reconnaît en Sarre que cette ordonnance était absolument nécessaire. Elle a été soumise au Comité d'Etudes (2) et au Conseil consultatif.

Enfin, à la douzième séance tenue, le 7 juillet 1923, Lord Robert Cecil a déclaré (3) :

...qu'en ce qui concerne l'introduction du franc comme monnaie légale, non seulement il pense que cette mesure est opportune, au point de vue économique, mais il est personnellement convaincu que le traité de Versailles permettait à la Commission de l'adopter.

Telles sont les rares allusions qui ont été faites à la question du franc au cours de cette importante session.

En outre, la résolution du 7 juillet 1923 par laquelle le Conseil a clos son examen général de l'Administration du territoire, contient le paragraphe suivant (4) :

Le Conseil apprécie les considérations économiques qui ont amené la Commission de Gouvernement à introduire le franc comme seule monnaie légale du territoire.

Ainsi le Conseil n'a, en définitive, traité la question de la légalité de l'ordonnance du 18 mai 1923 ni au cours des discussions, ni dans sa résolution susvisée.

Il ne pouvait guère en être autrement, à notre avis.

En effet, du moment que l'ordonnance en question a été prise dans les formes voulues et qu'il s'agit, ainsi que nous allons le voir, d'une interprétation de diverses dispositions du traité à laquelle la Commission de Gouvernement peut procéder souverainement en vertu du paragraphe 33, il était bien difficile au Conseil, sans révoquer la Commission de Gouver-

---

(1) *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 922.

(2) Le comité d'études a donné un avis favorable, à l'unanimité (Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 20 juin 1923, *J. O. S. D. N.*, juillet 1923, p. 748).

(3) *J. O. S. D. N.*, août 1923, p. 931.

(4) *Id.*, août 1923, p. 930.

nement, de contester la légalité de l'ordonnance en question.

Par ailleurs, bien qu'il ne faille pas donner au rapport précité de M. Wellington Koo, du 20 juin 1921, la portée générale qu'il n'a pas, puisqu'il traite uniquement de l'introduction du franc dans les services publics, il n'en reste pas moins qu'il justifiait par avance l'ordonnance du 18 mai 1923.

Dès lors, le Conseil n'aurait pu, sans se déjuger, aborder l'examen de la légalité de cette ordonnance.

La question nous paraît donc close.

Toutefois, comme elle présente un certain intérêt du point de vue juridique, il nous paraît utile de l'examiner ici (1).

La légalité de l'ordonnance du 18 mai 1923 peut s'établir à l'aide des arguments suivants :

1° Le mark est la monnaie légale du Reich, en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1909, qui est applicable au territoire de la Sarre en vertu du paragraphe 23, alinéa 1<sup>er</sup>.

2° Cette loi qui a subi en Allemagne, ainsi qu'on le sait, maintes modifications depuis le 11 novembre 1918, peut être également modifiée par la Commission de Gouvernement.

En effet, nous avons vu (2) que le paragraphe 23, alinéa 2, dispose que les modifications à apporter aux lois en vigueur au 11 novembre 1918 sont, après consultation des représentants élus des habitants, « décidées et effectuées » par la Commission de Gouvernement.

Par ailleurs, la Commission de Gouvernement a, en vertu du paragraphe 19, le plein exercice des pouvoirs exécutifs appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière. Comme tout Gouvernement, elle a donc le droit de modifier le régime monétaire du territoire sur lequel elle exerce son autorité.

3° Sauf les stipulations du paragraphe 32, qui reconnaissent un droit à la France et imposent une obligation à la Commission de Gouvernement, le traité ne contient aucune disposition fixant le régime monétaire. La Commission de Gou-

---

(1) La question a été traitée par la C. de G. dans son rapport du 20 juin 1923 (*J. O. S. D. N.*, juillet 1923, p. 747).

(2) *V. supra*, p. 112.

vernement peut donc librement choisir comme monnaie légale le franc ou le mark, ou bien créer une monnaie spéciale.

4° Le paragraphe 32 crée en faveur du franc une situation privilégiée. Il n'y a, en ce qui concerne le mark, aucune disposition analogue dans le traité. Il n'y en a pas non plus prévoyant que le mark doive être conservé comme seule monnaie légale. Si telle avait été la volonté des rédacteurs du traité, ils n'auraient pas manqué, semble-t-il, de le spécifier, comme ils l'ont fait au paragraphe 28 pour ce qui concerne les assemblées locales, les assemblées religieuses, les écoles et la langue qui doivent être conservées.

5° De ce qui précède, il résulte que la Commission de Gouvernement ayant estimé que « pour des motifs d'ordre général », il était nécessaire de modifier la législation monétaire en vigueur au 11 novembre 1918, il lui appartenait de décider et d'effectuer les modifications après avoir pris l'avis des représentants élus de la population, c'est-à-dire, aux termes de l'ordonnance du 24 mars 1922 (1), après avis du Conseil consultatif.

Elle était donc fondée, en droit, à changer l'étalon monétaire en se bornant à promulguer l'ordonnance du 18 mai 1923, qui a abrogé la loi du 1<sup>er</sup> juin 1909 (2).

---

(1) V. *supra*, p. 117.

(2) Elle avait d'ailleurs fait usage de ce droit en promulguant l'ordonnance du 2 août 1921 (voir *supra*, p. 208) qui, en plusieurs endroits du Code civil et du Code de Commerce, a substitué aux mots « la monnaie d'Empire » les mots « les deux monnaies du pays » mettant ainsi sur le même pied la monnaie allemande et la monnaie française et modifiant par le fait même la loi du 1<sup>er</sup> juin 1909.





## TROISIÈME PARTIE

### LE RÉGIME DOUANIER

---

#### INTRODUCTION

Il existe un lien économique naturel entre la Sarre et la Lorraine. En effet, d'une part, les industries métallurgiques sarroises utilisent exclusivement le minerai de fer lorrain, d'autre part, les industries métallurgiques de la Lorraine ont besoin du charbon de la Sarre.

Eu égard à cette solidarité et à l'intérêt qu'il y a d'assurer la libre exploitation des mines domaniales, il a été nécessaire de détacher le territoire de la Sarre du Zollverein allemand et de le soumettre au régime douanier français. Ce régime douanier est défini dans le paragraphe 31 de l'Annexe. Nous en rappelons le texte :

Le territoire du Bassin de la Sarre, tel qu'il est délimité par l'article 48 du présent traité, sera soumis au régime douanier français. Le produit des droits de douane sur les marchandises destinées à la consommation locale, sera attribué au budget dudit territoire, déduction faite de tous frais de perception.

Aucune taxe d'exportation ne sera mise sur les produits métallurgiques ou le charbon sortant dudit territoire à destination de l'Allemagne, ni sur les exportations allemandes à destination des industries du territoire de la Sarre.

Les produits naturels ou fabriqués, originaires du Bassin, en transit sur le territoire allemand, seront libres de toutes taxes douanières. Il en sera de même pour les produits allemands en transit sur le territoire du Bassin.

Pendant cinq ans, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, les produits originaires et en provenance du Bassin jouiront de la franchise d'importation en Allemagne et, pendant la même période, l'importation d'Allemagne sur le territoire du Bassin, des articles destinés à la consommation locale sera également libre de droits de douane.

Au cours de ces cinq années, pour chaque article en provenance du Bassin et dans lequel seront incorporés des matières premières ou des demi-ouvrés venant d'Allemagne en franchise, le Gouvernement français se réserve de

limiter les quantités, qui seront admises en France, à la moyenne annuelle des quantités expédiées en Alsace-Lorraine et en France, au cours des années 1911-1913, telle qu'elle sera déterminée, à l'aide de tous renseignements et documents statistiques officiels.

Le régime douanier du bassin tient tout entier dans ces quelques lignes. On conçoit toute l'importance de l'interprétation dudit paragraphe 31 et du mode d'application de ses dispositions; une interprétation trop étroite et une application trop rigoureuse pourraient, en effet, avoir des conséquences désastreuses pour la prospérité économique de la Sarre.

## SECTION I

### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

#### § 1 — Principe

Le premier alinéa du paragraphe 31 pose le principe : « Le territoire du bassin de la Sarre sera soumis au régime douanier français. »

Par « régime douanier français », il faut entendre non seulement les tarifs de douane, mais l'ensemble de la législation douanière au triple point de vue du contrôle des opérations, des règles de perception des droits et de la répression des fraudes. On a soutenu que l'introduction en Sarre des lois et règlements douaniers français n'était pas autorisée par le paragraphe 31 et que les mots « régime douanier » signifiaient seulement les « tarifs douaniers ».

Cette opinion est dénuée de tout fondement juridique et ne résiste pas à la simple lecture du texte. Du moment que les rédacteurs du traité ont employé l'expression « régime douanier », beaucoup plus générale que l'expression « tarifs douaniers », c'est qu'ils entendaient n'apporter aucune restriction à l'union douanière qu'ils établissaient entre la France et la Sarre.

Au surplus, on conçoit aisément que l'application du paragraphe 31 aurait été lettre morte s'il n'avait pas été possible d'introduire en Sarre toute la législation douanière française, dont le but est d'assurer l'exact recouvrement des droits prévus au tarif douanier.

Quoi qu'il en soit, afin de mettre un terme à ces controverses,

la Commission de Gouvernement, usant pour la première fois des pouvoirs que lui confère le paragraphe 33 de l'Annexe, a décidé, dans sa séance du 23 juin 1920, que les mots « régime douanier français » devaient s'entendre, non seulement des tarifs douaniers, mais de l'ensemble des lois et règlements douaniers français, y compris la réglementation des exportations et des importations (1).

Ce point essentiel admis, il convient d'observer que si le traité établit l'union douanière du bassin de la Sarre avec la France, il garantit, nous l'avons vu, son indépendance politique et son autonomie fiscale. En d'autres termes, si ces deux pays ne forment qu'un seul et même territoire douanier, aux points de vue politique et fiscal, ils forment deux territoires distincts.

Il en résulte que, parmi toutes les lois qui, en France, sont appliquées par la Douane, seules seront étendues de plano à la Sarre celles qui présentent nettement le caractère de lois de douane.

Quant aux lois qui règlent exclusivement des questions non proprement douanières, elle ne pourraient être appliquées dans le bassin que dans le cas où la Commission de Gouvernement leur donnerait, en quelque sorte, l'exequatur, en édictant des ordonnances qui en reproduiraient les dispositions.

Il n'est guère possible de donner ici un criterium exact pour distinguer ces lois sans entrer dans de trop longs détails et sans citer de nombreux exemples, ce qui nous ferait sortir des limites que nous nous sommes imposées. Toutefois, on peut faire observer que, d'une manière générale, la loi de douane répond à des nécessités économiques et comporte des sanctions spéciales, tandis que les autres lois et règlements ne présentent pas ce caractère et comportent des sanctions de droit commun. En outre, dans le premier cas, les droits et taxes sont perçus, les contraventions sont constatées et poursuivies par les agents des douanes, tandis que, dans le second, ceux-ci n'interviennent que pour le compte d'autres administrations et ne constatent les infractions qu'à la requête de celles-ci

---

(1) V. Rapport de la C. de G. à la S. D. N. du 1<sup>er</sup> juillet 1920. *J. O. S. D. N.*, septembre 1920, p. 372.

ou du ministère public. Mais ceci n'est vrai que d'une manière générale, c'est surtout en recherchant l'esprit de la loi qu'on en fixera le caractère.

C'est ainsi que l'impôt de 1,10 % sur les importations n'est pas un impôt de douane et, par conséquent, est inapplicable en Sarre, bien qu'il soit perçu, que les contraventions soient punies, les poursuites effectuées et les instances jugées comme en matière de douane, parce qu'il n'est que la représentation de l'impôt intérieur de même quotité dit « impôt sur le chiffre d'affaires » (1).

On aperçoit, par cet exemple, qu'à ce point de vue la tâche de l'Administration des douanes n'est pas des plus aisées et nous verrons par la suite que, dans cet ordre d'idées, elle s'est trouvée en présence de cas assez délicats.

De ce qui précède, il résulte que l'union douanière entre la Sarre et la France est limitée à l'unité de tarifs en ce qui concerne les produits étrangers et à la franchise de l'impôt de douane sur les marchandises qu'échangent ces deux pays, mais qu'elle ne s'étend ni aux autres taxes fiscales, ni aux monopoles, ni aux prescriptions d'ordre sanitaire... ne résultant pas de lois douanières.

De plus, le principe de l'assimilation douanière du bassin à la France souffre trois exceptions :

La première, à titre définitif, résulte du deuxième alinéa du paragraphe 31, qui dispose notamment qu'aucune taxe d'exportation ne sera mise sur les produits métallurgiques ou le charbon sortant du territoire à destination de l'Allemagne;

La deuxième n'est que temporaire. Il eût été peu sage de rendre l'assimilation effective dès la mise en vigueur du traité. Aussi le quatrième alinéa du paragraphe 31 institue-t-il pendant cinq ans (jusqu'au 10 janvier 1925) un régime de transition en faveur des habitants de la Sarre, en autorisant l'importation en franchise dans le bassin des articles originaires d'Allemagne et destinés à la consommation locale;

La troisième exception est une conséquence de la seconde : elle permet au Gouvernement français, au cours de ces cinq années, de n'admettre à l'immunité, sur le territoire français,

---

(1) Cass. civ., 30 janvier 1924, *Gazette des Tribunaux*, 1<sup>er</sup> mars 1924 (n° 35).



les produits fabriqués en Sarre avec des matières allemandes que dans la limite d'un contingent annuel.

Ces deux dernières restrictions apportées temporairement à l'assimilation douanière du territoire de la Sarre à la France et la limitation de leur union douanière expliquent le maintien d'un cordon de douane entre ces deux pays. Il est destiné à prévenir les importations frauduleuses qui pourraient être tentées sous le couvert des dispositions du quatrième alinéa du paragraphe 31, à garantir l'application des dispositions du cinquième alinéa de ce paragraphe et, enfin, à s'opposer tant à la violation des régimes fiscaux français et sarrois, qui, nous l'avons vu, sont encore dissemblables, qu'à celle des lois et règlements français non applicables en Sarre.

Il a donc été nécessaire d'établir deux lignes de douane. L'une, au sud, entre la France et la Sarre, avec la portée restreinte que nous venons de faire ressortir, l'autre, au nord, entre la Sarre et l'Allemagne; le régime douanier y sera appliqué selon les dispositions du paragraphe 31 sans autre limitation que celle prévue au quatrième alinéa.

La ligne sud, qui est sans doute nécessaire actuellement, devra disparaître à l'expiration de la période quinquennale en cours, sous peine de fausser l'esprit du traité. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point essentiel.

Quant à la ligne nord, elle constitue la pierre angulaire de la défense douanière du bassin, et elle subsistera aussi longtemps que l'union douanière.

## § 2 — Application des lois douanières en Sarre

Le régime douanier actuel n'est pas immuable. Le Gouvernement français pourra rendre applicables en Sarre toutes les modifications qui seront apportées au régime français. Les nouvelles lois seront applicables en Sarre « de plano » en vertu du paragraphe 31 sans l'intervention du Gouvernement sarrois. C'est, sans doute, un droit exorbitant, mais il résulte du traité qui, nous l'avons dit, constitue « la charte » du territoire.

Au surplus, aucune difficulté d'interprétation ne peut être soulevée à ce sujet, car le troisième alinéa du paragraphe 26

de l'Annexe dispose que seules les taxes douanières peuvent être établies en Sarre sans consultation préalable des représentants élus du territoire.

Néanmoins, la Commission de Gouvernement reçoit du Gouvernement français (par l'intermédiaire du directeur des Douanes à Sarrebrück), à titre de courtoisie, communication de toutes les modifications apportées au régime douanier, ce qui lui permet, si elle le juge utile, de les insérer au *Journal Officiel* du bassin. Cette promulgation, bien que non nécessaire, sauvegarde, dans une certaine mesure, les prérogatives du Gouvernement sarrois. On conçoit, d'ailleurs, qu'une ordonnance de la Commission de Gouvernement ne soit pas indispensable pour rendre applicables dans le bassin les nouvelles mesures douanières prises par le Gouvernement français. S'il en était différemment, les intéressés auraient toutes facilités pour s'y soustraire, au moins momentanément, en faisant entrer ou sortir leurs marchandises par la Sarre. De sorte que les mesures en question demeureraient inopérantes pendant tout le temps que l'ordonnance de la Commission de Gouvernement mettrait à paraître, ce qui est contraire au principe de l'union douanière.

Les lois et décrets douaniers doivent donc être appliqués en Sarre dans les délais légaux en usage en France. Le point de départ de ces délais est la date d'arrivée du *Journal Officiel* français à Sarrebrück (Direction des Douanes). La publicité est assurée par des insertions dans les journaux locaux et par des communications aux chambres de commerce. En raison de la période transitoire, cette manière de faire n'a soulevé, jusqu'ici, aucune difficulté. Après le 10 janvier 1925, il pourrait en être autrement. Aussi serait-il désirable qu'un accord sur la question de la publicité intervînt à bref délai entre la Douane et la Commission de Gouvernement et que celle-ci édictât une ordonnance réglementant la matière (1).

---

(1) Cette ordonnance devrait, selon nous, non seulement statuer pour l'avenir mais aussi régulariser le passé. Les difficultés qui peuvent s'élever, faute de mesures prises à temps, ne sont pas illusoires. V. dans le journal *Le Messin*, du 15 avril 1924, le compte rendu de la séance du 10 avril 1924 du Conseil consultatif de Strasbourg au sujet de l'arrêt de la Cour de Cassation (Ch. crim.) du 14 décembre 1923 (affaire Douanes contre Zusy, Fritsch et consorts) relatif à la publication des lois et décrets douaniers en Alsace-Lorraine. Bien que l'interprétation donnée à cet arrêt soit abusive, ainsi que l'ont montré, au cours de la séance,

Enfin, il va de soi que le Gouvernement français ne peut instituer des droits spéciaux pour le bassin. Il ne saurait y avoir deux tarifs, l'un pour la France, l'autre pour la Sarre. Ce serait détruire l'unité douanière et par conséquent ce serait contraire aux dispositions du paragraphe 31.

Bien entendu, des tempéraments peuvent être apportés aux règlements en raison de la situation spéciale du bassin (1).

### § 3 — Application à la Sarre des conventions douanières conclues par la France

On s'est demandé si les traités de commerce conclus par la France devaient s'étendre de plano à la Sarre sans qu'il soit besoin de le préciser dans le texte de chaque traité.

On doit répondre à cette question par l'affirmative.

La loi qui approuve le traité et le décret qui le promulgue font partie intégrante de la législation douanière; dès lors, ils sont applicables de plein droit, dans les conditions que nous venons de voir, au bassin de la Sarre. Il s'ensuit que la marchandise originaire du pays qui a contracté avec la France sera soumise à l'importation en Sarre au tarif prévu au traité et dans les mêmes conditions que si elle avait été importée en France.

Mais, réciproquement, les marchandises sarroises seront-elles traitées par les Etats étrangers contractants sur le même pied que les similaires français, lorsque la convention ne contient aucune clause spéciale à ce sujet?

S'il s'agit d'un Etat ayant signé le traité de Versailles ou même simplement membre de la Société des Nations, il serait mal venu à contester la situation de droit créée par le traité en ce qui concerne le territoire de la Sarre.

En revanche, des difficultés pourraient être élevées par un

---

M. Capitan, professeur à la Faculté de Droit de Paris, et M. Matter, avocat général à la Cour de Cassation, il serait opportun de prendre texte de l'incident pour régler la question en Sarre. V. dans le même ordre d'idée le décret du 16 avril 1924, fixant le mode de promulgation et de publication des textes réglementaires au Togo et au Cameroun (territoires sous mandats confiés à la France) (*J. O. R. F.*, lois et décrets du 18 avril 1924, p. 3607).

(1) C'est ainsi que, sur l'initiative de la Commission de Gouvernement, le décret du 23 avril 1920 qui revisait et aggravait les prohibitions d'importation n'a pas été appliqué en Sarre, à la frontière Nord pour les marchandises allemandes. Il était équitable qu'il en fût ainsi, car ce décret répondait sans doute à la situation économique de la France, mais non à celle du bassin.

Etat non signataire du traité et ne faisant pas partie de la Société des Nations.

Par ailleurs, les Etats signataires du traité de Versailles ou membres de la Société des Nations pourraient très bien éluder leurs obligations en se fondant sur le texte même du traité de Versailles.

L'union douanière entre la France et la Sarre ne sera parfaite, en effet, qu'au 10 janvier 1925. Jusqu'à cette époque, l'assimilation du régime des deux pays n'existe que sous réserve de la clause aux termes de laquelle les marchandises allemandes pénètrent en franchise dans le bassin. Ainsi que nous le verrons plus loin, il est perçu<sup>1</sup> sur les articles fabriqués en Sarre avec des matières premières ou des demi-ouvrés allemands et importés en France en dehors de la limite des contingents, les droits de douane afférents aux produits allemands incorporés. Dès lors, la France qui, elle-même, ne considère pas comme français tous les articles originaires du bassin, pourrait rencontrer quelque difficulté à exiger d'un autre Etat qu'il établisse cette assimilation entre ces deux origines (1).

Bien que de pareilles difficultés ne soient pas susceptibles de s'élever — dans la majorité des cas — après le 10 janvier 1925, il nous semble qu'il serait préférable de stipuler par une clause expresse et non équivoque soit dans l'accord lui-même, soit dans le protocole de signature de l'acte, l'extension de l'accord en question au territoire de la Sarre. C'est d'ailleurs la pratique suivie pour l'Algérie qui est en union douanière de fait, sinon de droit, avec la France et pour Monaco, qui est en union douanière de droit et de fait comme le territoire de la Sarre.

Nous signalerons un exemple particulièrement intéressant d'un accord étendu de plein droit au territoire de la Sarre. Il s'agit de l'accord franco-belge du 18 avril 1921. Cet accord est relatif à l'exonération des surtaxes d'origine et d'entrepôt pour les marchandises importées par la voie des ports belges dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle.

---

(1) L'Australie, bien que signataire du traité de Versailles, ne considère comme françaises que les marchandises sarroises ne renfermant pas plus de 50 % de main-d'œuvre ou de matières premières allemandes.

Il s'applique aussi aux marchandises arrivant dans les ports belges à destination de la Sarre. La libre importation en France des produits sarrois étant subordonnée, jusqu'au 10 janvier 1925, à la production d'un certificat d'origine, les réexpéditions vers l'intérieur de produits ayant bénéficié de l'exonération de la surtaxe à l'entrée dans le bassin ne semblent pas susceptibles de se produire. Il a été décidé en conséquence qu'il n'y avait pas lieu de recourir en Sarre au régime des acquits-à-caution, que la position des départements alsaciens-lorrains obligeait à mettre en application dans ces départements.

#### § 4 — Le Personnel

La France est chargée de l'application en Sarre du régime douanier.

La disposition *in fine* du premier alinéa du paragraphe 31 prévoit, en effet, que le produit des droits de douane sur les marchandises destinées à la consommation locale sera attribué au budget du territoire, déduction faite de tous frais de perception. On conçoit qu'une pareille stipulation n'aurait aucun sens si les rédacteurs du traité n'avaient entendu confier au Gouvernement français l'application en Sarre de son régime douanier. Or il ne peut le faire qu'avec ses propres agents. Car, seuls, ceux-ci sont habilités à percevoir les droits et taxes prévus au tarif français.

Nous avons cru nécessaire de fixer ce point, bien que cela puisse paraître superflu, parce que, dans certains milieux, on a demandé le remplacement par des Sarrois des agents français. On aperçoit aisément le but recherché. Une pareille prétention n'est pas fondée non seulement au regard du paragraphe 31, mais encore par rapport à l'article 1<sup>er</sup> du titre IV de la loi du 9 floréal an VII, aux termes duquel les contraventions aux lois douanières doivent être constatées par deux préposés des douanes (de nationalité française) ou par deux citoyens français (1).

---

(1) Cela résulte d'ailleurs des débats à la Conférence de la Paix. V. la réponse à la note du Président Wilson en date du 8 avril, art. 16 : « Comment soumettre le territoire de la Sarre au régime douanier français, si la France n'y possède aucun personnel administratif... il n'y a pas de douane sans douaniers ». TARDIEU, *op. cit.*, p. 302 et *supra*, p. 37.



Aux quelques Sarrois de bonne volonté qui seraient désireux de remplir les fonctions de préposés des douanes, on ne pourrait qu'opposer un refus basé sur ces textes, à moins que lorsque sera votée la loi portant modification du Code civil, dont nous avons parlé en étudiant le statut des habitants, ils ne demandent, au préalable, à devenir citoyens français.

La Douane française forme un organisme ne relevant que du Gouvernement français, car non seulement il se compose d'agents exclusivement recrutés en France, mais encore, ainsi que nous l'avons dit, il a pour tâche d'appliquer les lois douanières françaises sans avoir à les soumettre à l'agrément du Gouvernement sarrois. C'est là, sans doute, une situation juridique assez curieuse, mais elle résulte du texte et elle est, au surplus, en harmonie avec le régime international spécial auquel est soumis le bassin.

Une direction unique est installée à Sarrebrück. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1920, sa compétence ne s'étend plus à la ligne sud, qui dépend de la direction de Metz; cela se conçoit, d'ailleurs, car cette ligne est placée sur le territoire français.

Bien qu'indépendante, la Douane française reste naturellement en étroite liaison avec le Gouvernement sarrois auquel elle prête son concours, notamment pour la perception des taxes intérieures sarroises, ainsi que nous le verrons plus loin.

Ses agents ne sont pas détachés, mais affectés en Sarre, ce qui veut dire qu'ils y ont leur domicile légal. Ils sont donc, au même titre que les autres étrangers au bassin, et y résidant, des « habitants de la Sarre ». Nous avons vu, en étudiant le statut des habitants, quelle était, au point de vue civil, leur situation juridique et quels étaient leurs droits et leurs devoirs. Il ne nous appartient pas d'insister à nouveau sur ce point délicat que nous avons traité plus haut d'une manière générale. Mais, si les préposés des douanes doivent être considérés comme « habitants de la Sarre », une distinction très nette doit être établie entre les actes de leur vie privée et ceux qui se rattachent à l'exercice de leurs fonctions. Cette distinction qui est normale dans tous les pays, apparaît ici avec un caractère spécial. Alors que, dans le premier cas, ils sont justiciables des tribunaux sarrois, ils échappent à l'application des

lois locales pour tout ce qui a trait aux actes de leur fonction, ne relevant que des autorités administratives françaises (1).

Enfin, pour en terminer avec ces généralités, il convient de faire ressortir que la France, soucieuse de sauvegarder les intérêts des habitants, n'a pas hésité à abandonner le produit des droits de douane recouvrés par ses agents sur les marchandises destinées à la consommation locale. Nous avons vu, en effet, que le premier alinéa du paragraphe 31 disposait que ces perceptions seraient attribuées au budget du territoire, déduction faite de tous frais de perception. Cette disposition est, en général, peu connue des habitants; elle permet cependant de comprendre que l'intérêt général coïncide avec un bon fonctionnement de ce service dont les perceptions améliorent d'autant la situation financière du bassin.

## SECTION II

### PÉRIODE D'INSTAURATION

Dès l'armistice, un cordon douanier fut installé entre la Sarre et la nouvelle frontière française. Le traité signé, le Gouvernement français se préoccupa d'assurer le bon fonctionnement de la douane de la Sarre. De hauts fonctionnaires de l'Administration des douanes furent envoyés en mission. Ils étudièrent sur place les possibilités d'installation de leurs services et, dès octobre 1919, un premier contingent d'agents fut détaché dans le bassin. Ces agents se mirent à l'œuvre, dans les diverses résidences qui leur étaient assignées. La frontière fut reconnue minutieusement et les locaux installés. Les habitants furent avisés par voie d'affiches de leurs principales obligations et informés du siège des bureaux et postes de douane, de la fixation des routes légales, etc... De plus, dans les divers journaux du bassin furent publiés des avis résumant le régime douanier tel qu'il allait être appliqué en Sarre. De leur côté, les agents des douanes, dont l'attention était particulièrement appelée sur les points délicats de leur tâche, reçurent de leurs chefs des consignes précises. L'Administration des douanes avait donc tout préparé pour que le fonctionnement du régime

---

(1) L'incompétence des tribunaux en pareille matière a été stipulée expressément dans l'art. 12 de la convention douanière entre la France et la principauté de Monaco du 10 avril 1912 (V. décret de promulgation du 6 mai 1914 au J. O. du 10 mai 1914). V. *infra*, pp. 348 et 349 (juridiction administrative).

douanier qui allait être instauré dès la ratification du traité, se fit sans heurter trop violemment les intérêts et les habitudes des habitants.

Mais si la Douane était prête, il n'en était pas de même des chemins de fer. Comme on le conçoit aisément, les gares frontières, qui, avant le traité, n'étaient que de simples gares intérieures, n'étaient pas aménagées pour assurer avec toute la promptitude désirable la visite des marchandises. Les gares douanières exigent une installation spéciale et de nombreuses voies de garage. Les Directions des chemins de fer avaient été averties des dispositions qu'elles devaient prendre. Mais c'étaient, nous l'avons vu, des Directions prussiennes et bava-roises; elles pratiquèrent la résistance passive, de sorte que les travaux d'aménagement ne commencèrent que vers décembre 1919.

Cependant, le traité de paix ayant été promulgué par un décret paru dans le *Journal Officiel* français du 11 janvier 1920, le Service des douanes commença à fonctionner dans les délais légaux, c'est-à-dire le 14 du même mois.

Il était facile de prévoir que, même si les gares frontières avaient été convenablement aménagées, l'instauration de ce régime nouveau ne pouvait guère se faire sans apporter quelque trouble dans le Service des transports. Mais, comme presque rien n'avait été fait à cet égard, et qu'au surplus les envois des gares douanières allemandes furent, avec intention, précipités, il en résulta un sérieux embouteillage dans toutes les gares frontières du bassin; d'où réclamations et plaintes du commerce sarrois et allemand. On s'en prit naturellement à la Douane. Le but cherché était manifestement de montrer que l'application du traité était impossible. Au surplus, afin de retarder l'établissement de cette barrière douanière entre l'Allemagne et la Sarre, on prétendit que les marchandises allemandes rentrant en franchise dans le bassin, la ligne nord était inutile; tout au moins aurait-on dû informer le commerce de son établissement. Nous avons vu, au contraire, que toute la publicité nécessaire avait été faite par la Douane. Nul ne pouvait donc prétendre ignorer un point aussi essentiel. Dès le premier jour, des certificats d'origine furent d'ailleurs présentés pour le dédouanement des marchandises allemandes,

ce qui prouve que les Allemands savaient fort bien les formalités qu'ils devaient remplir.

Quant à la nécessité de l'établissement d'une barrière douanière entre l'Allemagne et la Sarre, elle ressortira suffisamment de l'étude que nous allons faire pour qu'il soit besoin de la justifier ici.

La Douane prit toutes mesures utiles pour désencombrer les gares; mais, par suite de l'inertie de certains agents du chemin de fer et de l'inexpérience, compréhensible, d'ailleurs, des déclarants en douane, le service ne fonctionna normalement qu'en mars 1920. Depuis, aucune difficulté semblable ne s'est reproduite.

La première manœuvre tendant à retarder l'exécution du traité en Sarre avait donc échoué.

### SECTION III

#### FONCTIONNEMENT

Après plus de quatre ans de fonctionnement, il n'est pas sans intérêt d'examiner comment les principes que nous avons exposés ont été interprétés et appliqués. La pratique a permis de préciser les points délicats; on peut, avec sûreté, entrer dans le détail de l'application du régime douanier français en Sarre.

Pour donner plus de clarté à cet exposé, nous étudierons séparément l'application du régime nouveau à chacune des deux frontières douanières du bassin, tout en réservant certaines questions importantes qui nécessitent un examen spécial.

#### § 1 — Frontière Nord (sarro-allemande)

Sur cette frontière la ligne douanière (bureaux et brigades) est constituée d'une manière très complète; elle est appuyée par une deuxième ligne de brigades. Mais, avec juste raison, afin de ne pas heurter les habitudes des habitants, les règles si strictes de la police du rayon n'y sont pas appliquées (1).

Toutes les formalités, telles que déclaration, vérification, analyse, et, le cas échéant, expertise légale, exigées en France, sont appliquées aux opérations qui s'effectuent sur cette fron-

---

(1) Elles sont d'ailleurs pratiquement inapplicables, car en raison de la largeur du rayon douanier et de la disposition des frontières, presque tout le territoire y serait englobé.

tière. De même, les règles relatives à la provenance et à l'origine des marchandises, à l'application du tarif général, du tarif minimum et des tarifs intermédiaires, y sont en vigueur.

D'après la législation française, les marchandises exemptes de droits doivent être déclarées régulièrement; par conséquent, bien qu'admises en franchise, les marchandises allemandes destinées à la consommation locale doivent faire l'objet d'une déclaration.

En règle générale, les marchandises sont passibles des droits de douane et d'une taxe accessoire dite de statistique; le quatrième alinéa du paragraphe 31 n'accordant que la franchise des droits de douane aux marchandises allemandes, celles-ci sont passibles, à leur entrée dans le bassin, de cette taxe d'ailleurs très minime. La taxe de statistique est en outre perçue sur les marchandises de toute origine qui sortent du territoire. Il est également perçu, à l'entrée et à la sortie, sur les marchandises de toute origine, un droit de permis de 0 fr. 60 (par destinataire, à l'entrée, et par expéditeur, à la sortie), ainsi que les taxes de plombage (transit et dépôt) et les droits de timbre administratif prévus par la loi du 25 juin 1920 (1) (titre III, Douanes). La perception de ces droits et taxes ne porte pas atteinte aux dispositions du paragraphe 31 en général et du quatrième alinéa en particulier, car s'ils sont édictés par les lois douanières, ce ne sont pas des droits de douane proprement dits, mais des droits accessoires.

Le traité ne dit pas expressément que la franchise sera accordée aux marchandises d'origine allemande, il reste imprécis; le paragraphe 31 ne vise en effet que l'importation d'Allemagne. L'interprétation de ce texte, qui permettrait de s'autoriser de cette imprécision pour accorder la franchise à tous les produits en provenance d'Allemagne, serait, de toute évidence, contraire à la volonté des négociateurs du traité. Ceux-ci n'ont accordé la franchise aux produits importés d'Allemagne que comme contre-partie à celle qu'ils accordaient aux produits sarrois importés en Allemagne. Or ils ont nettement spécifié, dans ce cas, que seuls jouissaient de la franchise d'importation en Allemagne les produits originaires

(1) Modifiée par la loi du 22 mars 1924, art. 20 (loi portant création de nouvelles ressources fiscales).



et en provenance du bassin; on ne peut concevoir qu'il puisse en être autrement pour les produits importés d'Allemagne sans admettre que les signataires du traité aient entendu favoriser ces importations, alors qu'il est évident qu'ils n'ont cherché qu'à assurer la réciprocité des importations en franchise (1).

Cette interprétation admise et afin d'éviter que le bénéfice de l'exonération de droits ne soit indûment réclamé pour d'autres marchandises, il a été nécessaire d'exiger, pour les produits allemands demandant à bénéficier de cette franchise, la production d'un certificat d'origine établi selon les règles douanières. Ces certificats peuvent émaner soit des autorités locales (chambres de commerce ou magistrats municipaux), soit des autorités douanières allemandes et relater le nom et le domicile du destinataire. Le timbre de dimension dont ils sont passibles en France ne peut être exigé en Sarre, cette prescription étant d'ordre purement fiscal.

Pendant les premiers mois, afin de faciliter les transactions et dans le but d'éviter les encombrements à la frontière, la franchise a été accordée très libéralement. La production du certificat d'origine n'a été obligatoire que vers la fin du mois de mars 1920. Même maintenant, les marchandises arrivant sans pièces justificatives d'origine ne sont pas arrêtées. L'importateur s'engage à produire le certificat réglementaire dans un délai de vingt jours; il ne paye les droits du tarif général applicable aux produits allemands que s'il a laissé passer le délai qui lui a été imparti, sans tenir son engagement.

Enfin, la certification officielle, par un agent consulaire français, qui est de règle en ce qui concerne les opérations effectuées en France et qui, en droit, est applicable en Sarre, n'a pas été exigée provisoirement; étant donné le cours du mark, le prix de ce visa aurait été fort élevé et aurait découragé les importations de moyenne importance (2).

Il nous faut signaler qu'il est fait un réel abus de ces facilités. Il est produit très souvent des certificats d'origine réguliers

---

(1) Par lettre du 22 août 1921 (V. *Livre blanc allemand*, n° 190, p. 309), le Gouvernement allemand a demandé au Gouvernement français de revenir sur cette interprétation. Il lui a été opposé une fin de non-recevoir.

(2) Le franc étant la monnaie légale du territoire, cette facilité pourrait sans inconvénient n'être plus accordée à partir du 10 janvier 1925.

dans la forme, mais non sincères. Les autorités allemandes, soit sciemment, soit par négligence, acceptent en effet la plupart du temps sans contrôle les déclarations faites par les expéditeurs quant à l'origine des produits destinés au bassin.

Les marchandises non originaires d'Allemagne acquittent les droits de douane qui leur sont propres. Grâce à une mesure libérale prise en faveur des habitants du territoire et des expéditeurs, elles acquittent les droits suivant le tarif auquel est soumis leur pays d'origine, lorsqu'elles sont destinées à la consommation sarroise. C'est une dérogation exceptionnelle à la règle douanière qui exigerait, puisque l'Allemagne reste soumise au tarif général, que les produits qui empruntent son territoire perdent le bénéfice de leur origine. Mais, si ces produits étaient importés du bassin en France ultérieurement, ils n'auraient plus droit à ce régime de faveur et, au moment du passage en France, le Service des douanes récupérerait la différence entre les droits perçus (tarif minimum ou intermédiaire) et ceux calculés sur la base du tarif général. En cas de changement de tarif, dans l'intervalle, le droit à percevoir est celui en vigueur à la date de l'enregistrement de la déclaration à la ligne nord, date qui, selon les instructions données par l'Administration des douanes à ses agents, doit être rappelée sur les quittances délivrées à cette frontière et sur les certificats de vérification établis par le Service technique de Sarrebrück.

De nombreux produits sont fabriqués en Allemagne avec des matières premières originaires d'ailleurs. Ces produits, selon les règlements douaniers, seront considérés comme d'origine allemande et par conséquent susceptibles d'être admis en franchise si les matières premières dont il s'agit ont subi une transformation complète leur ayant fait perdre leur individualité. Il en est encore ainsi, en cas de transformation incomplète, si le travail nécessaire à cet effet représente plus de 50 % de la valeur totale du produit, telle qu'elle est estimée, suivant les règles douanières.

Ainsi que nous l'avons fait observer plus haut, les taxes fiscales françaises (taxes intérieures, de garantie..., impôt de 1,30 % à l'importation) ne sont pas perçues à cette frontière. Néanmoins, nous verrons que le Service des douanes prête son

concours au Service sarrois des contributions indirectes. Non seulement l'autonomie fiscale du territoire est ainsi rigoureusement observée, mais encore la Douane aide, dans la mesure fixée par le Gouvernement sarrois lui-même, à la bonne gestion d'un important service financier du bassin.

## § 2 — Frontière Sud (sarro-lorraine)

Cette ligne douanière présente à la fois plus de complexité et plus de souplesse que la ligne sarro-allemande. Il s'agit, en effet, d'assurer aux Sarrois le bénéfice de l'union douanière, sans cependant priver le Trésor français de la perception des droits et taxes qui lui reviennent. Jusqu'au 10 janvier 1925, en raison des dispositions du paragraphe 31, le contrôle douanier s'exercera plus activement sur les exportations de Sarre en France que sur celles de France en Sarre, sans toutefois élever une barrière rigide entre ces deux pays; dans la pratique, on a surtout cherché à servir également leurs intérêts respectifs.

Les marchandises originaires et en provenance de la France où nationalisées par le paiement des droits, sont, en raison de l'assimilation douanière du bassin à la France, exemptes de tous droits, même de statistique et de permis, à leur entrée en Sarre. Comme le régime fiscal français n'est pas applicable en Sarre, la décharge des taxes intérieures françaises est faite, s'il y a lieu, au moment de l'exportation de France en Sarre et des mesures sont prises, comme nous le verrons, pour que la régie sarroise soit à même de percevoir sur ces marchandises les taxes sarroises dont elles sont passibles. Les marchandises étrangères traversant la France en transit ou sortant de l'entrepôt et destinées à la consommation sarroise, acquittent à leur entrée en Sarre les droits dont elles sont passibles.

Le contrôle sur les marchandises venant de Sarre présente plus de difficultés; il s'agit d'assurer le bénéfice des dispositions du paragraphe 31 aux produits sarrois ou fabriqués en Sarre, sans toutefois favoriser les produits allemands qui, entrant en Sarre en franchise par la frontière sarro-allemande, tenteraient, à leur entrée en France, de bénéficier une deuxième fois de l'exemption des droits, sous le couvert de l'origine sarroise. Il a donc été nécessaire d'avoir recours à la justifica-

tion d'origine. Les produits venant de Sarre demandant à bénéficier de la franchise à leur entrée en France doivent, en conséquence, être accompagnés d'un certificat d'origine délivré par la Douane française, par les chambres de commerce (chambre sarroise et chambre franco-sarroise) ou par les autorités locales (magistrats municipaux). Ce certificat doit, en outre, être visé par un agent technique français (vérificateur des douanes). Ces agents techniques, au nombre de quatre, sont établis à Sarrebrück; les certificats qu'ils délivrent ont force probante. Ils ont, au surplus, toutes facilités pour reconnaître l'origine sarroise des produits pour lesquels on demande l'entrée en franchise.

Sous la réserve de la production d'un tel certificat d'origine, les marchandises originaires de Sarre ou fabriquées en Sarre avec des matières sarroises (françaises ou étrangères naturalisées en Sarre par le paiement des droits) et expédiées directement de Sarre en France par la frontière commune, sont admissibles en France, en raison de l'union douanière de ces deux pays, en franchise de tous droits, même de la taxe de statistique et du droit de permis.

La même franchise est également accordée, pendant cinq ans, aux produits fabriqués en Sarre avec des matières premières ou des demi-ouvrés (1) venant d'Allemagne en exemption des droits. Le certificat spécifiant que ces conditions sont remplies est délivré et visé de la même façon que pour les produits sarrois. Nous verrons plus loin comment la France, usant du droit que lui confère le cinquième alinéa du paragraphe 31, a limité les quantités admises en franchise à la moyenne annuelle des quantités exportées en Alsace-Lorraine et en France au cours des années 1911-1913.

Les marchandises autres que les produits sarrois ou fabriquées en Sarre avec des matières allemandes dans la limite du contingent fixé, acquittent les droits dont elles sont passibles suivant leur origine et sont sujettes aux mêmes restrictions que

---

(1) D'après l'Administration des Douanes, on doit entendre par demi-ouvrés les éléments ayant reçu un commencement d'ouvrage et qui doivent, pour être incorporés aux objets constituant un ensemble terminé, recevoir un notable complément de main-d'œuvre. Il y a lieu, en général, de considérer cette condition comme remplie lorsque le complément de main-d'œuvre représente une plus-value de 50 %.

si elles rentraient en France par un autre point de la frontière; il en est ainsi parce que l'union douanière n'existe qu'avec la Sarre.

Cette union étant limitée aux droits de douane, toutes les taxes fiscales, les monopoles, les prohibitions d'ordre sanitaire frappent, sans exception, toutes les marchandises qui passent de Sarre en France. Quant à la taxe de 1,30 % à l'importation, elle est perçue actuellement à l'entrée en France.

Nous avons vu (1) que la convention du 5 juillet 1922, ayant pour but d'éviter la superposition d'impôts français et sarrois, permettra d'éviter ce recouvrement lorsque les conditions d'application de la taxe sur le chiffre d'affaires seront identiques en France et en Sarre.

### § 3 — Liaison entre ces deux lignes. Douane intérieure

La liaison entre ces deux lignes est assurée au moyen du transit international. Les marchandises venant d'Allemagne et se rendant en France ne doivent pas, en principe, à la frontière sarro-allemande, faire l'objet de déclarations de consommation; elles sont dirigées, sous le régime du transit, sur la frontière sarro-lorraine ou même, si l'importateur le désire, sur n'importe quel bureau de douane français, à condition, bien entendu, que ce bureau soit ouvert aux opérations de transit.

La pratique contraire entraînerait une double perception de la taxe de statistique pour les marchandises allemandes et pour celles originaires d'ailleurs; d'autre part, le droit de douane perçu à la frontière sarro-allemande devrait être versé au budget sarrois, alors qu'il revient à la France. Elle aurait, de plus, le grave inconvénient de fausser les dépouillements statistiques en chargeant le compte des marchandises allemandes importées en franchise, comme étant destinées à la consommation sarroise, de quantités de produits qui ne font qu'emprunter le territoire et, comme résultat, l'arrêt anticipé de ces importations. Le traité n'accordant, en effet, l'exemption des droits qu'aux marchandises allemandes destinées à la consommation locale, la France est en droit de surveiller ces importations et de s'opposer à leur extension quand elles lui paraîtront hors de proportion avec les besoins de la Sarre. Nous verrons plus loin pour quelles raisons et dans quelles condi-

---

(1) V. *supra*, p. 265.



tions elle a récemment usé de ce droit, alors que précédemment elle ne l'avait pas encore fait.

Entre les deux lignes frontières a été créé un bureau de douane intérieur très important, à Sarrebrück. Il reçoit, sous le régime du transit, les marchandises que lui envoie la ligne sarro-allemande et les marchandises étrangères en provenance de France, destinées à la consommation locale, que lui envoie la ligne sarro-lorraine. Il procède à leur dédouanement dans les mêmes conditions qu'à la frontière.

#### § 4 — Transit

Le régime du transit est prévu par le troisième alinéa du paragraphe 22 : « les personnes, les marchandises, les bateaux, les wagons, les véhicules et les transports postaux sortant du bassin de la Sarre ou y entrant bénéficieront de tous les droits et avantages relatifs au transit et au transport tels qu'ils sont spécifiés dans les dispositions de la partie XII (ports, voies d'eau et voies ferrées) du présent traité ».

Quant aux dispositions du troisième alinéa du paragraphe 31 relatives à la liberté réciproque du transit en Sarre et en Allemagne et à l'exemption de toute taxe douanière, elle est de droit commun. Seuls sont perçus les droits de statistique et de timbre exigibles pour toutes les opérations de douane, ainsi que la taxe de plombage représentant le prix des plombs apposés sur les colis ou les wagons pour assurer la régularité de l'opération du transit (1).

Traversé par de grandes lignes internationales, le territoire se prête naturellement au transit. Celui-ci, très actif, est une cause de prospérité pour le bassin. Mais l'Allemagne a songé, en 1920, dès que le contrôle des chemins de fer du bassin lui eut échappé, à construire un tronçon de voie ferrée de Turkismühl à Landstuhl et à détourner ainsi le trafic, par le Nord de la Sarre, des marchandises qui, normalement, doivent emprunter le territoire pour se rendre directement d'un point à l'autre de l'Allemagne. Pour justifier ce détournement de trafic, on se basait sur les difficultés que rencontraient les

---

(1) On envisage le remplacement des droits de statistique, des droits de permis, de la taxe de plombage et des redevances sur les opérations effectuées en vertu des dérogations aux prohibitions d'entrée et de sortie, par une taxe unique à l'importation de 0 fr. 20 %. Les opérations de transit en seraient exemptées.

expéditeurs faisant transiter leurs marchandises par la Sarre, du fait de la Douane française. Or, d'une part, les taxes perçues par celles-ci sont minimales et la Douane allemande en perçoit d'ailleurs d'équivalentes. D'autre part, le stationnement en gare n'avait pas sa cause dans l'accomplissement des formalités, mais dans le fait que, pour le transit direct, la Douane allemande ne voulait pas envoyer de wagons complets. Quoi qu'il en soit, la Douane française n'hésita pas, par souci de l'intérêt général, à prendre des mesures propres à limiter le stationnement au strict minimum. Depuis l'accord intervenu avec la Commission de Gouvernement, les taxes exigibles sont versées à la douane, dans le cas spécial envisagé, par la compagnie des chemins de fer sarrois, mais cette compagnie ne se fait plus rembourser par les redevables, expéditeurs ou destinataires. Le Gouvernement sarrois, à qui ces sommes devraient revenir en définitive, en fait donc l'abandon pur et simple.

#### § 5 — L'Entrepôt

Le régime des entrepôts est fixé par une loi de douane (1), il peut donc être étendu à la Sarre. En France, l'entrepôt est concédé aux villes, aux chambres de commerce, aux sociétés industrielles et commerciales, sur leur demande et à leurs frais. Jusqu'ici, aucune demande semblable n'a été faite, de sorte qu'il n'existe pas d'entrepôt de douane en Sarre. La raison de cette abstention n'est pas seulement d'ordre budgétaire, mais aussi d'ordre économique. Les produits allemands rentrant en franchise pendant cinq ans, l'utilité d'une telle création, pendant cette période, est toute relative. La question ne se posera guère qu'après le 10 janvier 1925 (2).

#### § 6 — L'admission temporaire

Le bénéfice de l'admission temporaire peut être accordé en Sarre pour les marchandises étrangères destinées à y recevoir un complément de main-d'œuvre ou à y être fabriquées, car ce régime est également fixé par des lois de douane.

Pendant la première période quinquennale, le régime de

(1) Loi du 29 décembre 1917.

(2) Des pourparlers seraient engagés entre les administrations intéressées en vue de l'établissement, pour cette date, d'un entrepôt de douane à Sarrebrück où il existe déjà un entrepôt de Régie.

l'admission temporaire constitue pour les produits allemands qui entrent en Sarre en franchise des droits, une formalité superflue. Il ne correspond à aucun intérêt fiscal tout en imposant au commerce des obligations gênantes et de lourdes responsabilités.

Eu égard à cette situation, il a paru possible à l'Administration des douanes de dispenser, jusqu'au 10 janvier 1925, de la formalité de l'admission temporaire les emballages dont l'origine allemande ne ferait aucun doute et serait justifiée par la production d'un certificat d'origine régulier.

Par ailleurs, le régime de l'admission temporaire soulève en Sarre un point essentiel qu'il convient de faire ressortir.

On sait que le bénéfice de l'admission temporaire en franchise des droits n'est accordé qu'à certaines marchandises et à la condition qu'elles soient réexportées ou réintégrées en entrepôt dans un délai déterminé, lequel ne peut excéder six mois.

Or, le bassin de la Sarre étant soumis au régime douanier français, il n'est pas possible d'admettre à la décharge des comptes d'admission temporaire ouverts en France les produits expédiés à destination de ce territoire. Il en résulte que les industriels français qui expédient en Sarre des produits fabriqués avec des matières premières allemandes admises en France sous le régime de l'admission temporaire, doivent acquitter à l'entrée en Sarre, tout comme si ces produits étaient versés en France à la consommation, les droits sur les matières premières dont il s'agit.

Pendant la première période quinquennale, les industriels français se trouvent ainsi en réelle position d'infériorité sur le marché sarrois par rapport à leurs concurrents allemands. C'est là une situation de fait regrettable qui, si elle découle du texte même du traité, est certainement contraire à son esprit.

## § 7 — Prohibitions

### I — GÉNÉRALITÉS

De nombreuses prohibitions ont été établies en France tant à l'importation qu'à l'exportation. Ces prohibitions sont en principe applicables en Sarre, sauf celles résultant du régime

intérieur français ou de monopoles réels ou de fait. L'application de ce principe est assez délicate.

En ce qui concerne l'importation des tabacs la prohibition résulte d'une loi de douane, la loi du 11 janvier 1892 (loi sur le tarif); elle paraît donc, en droit, applicable en Sarre. Mais le but de cette prohibition est la protection des monopoles qui sont établis en France sur ces produits; pour ce motif, elle ne peut être imposée dans le bassin. On a adopté la solution la plus favorable aux habitants de la Sarre : on a donc admis que l'importation des tabacs par la frontière Nord serait libre. Mais, bien entendu, à leur entrée ultérieure en France par la ligne sud, ces produits, ainsi que ceux identiques d'origine sarroise, devraient être soumis aux règles générales (droits et prohibition).

Les alcools et les liqueurs prohibés par lois de douane ne devaient pas également entrer en Sarre par la frontière Nord. Mais, ainsi qu'on le sait, l'Etat français s'est réservé sur l'alcool un monopole de fait. Il a donc été décidé que ces produits entreraient librement en Sarre. Mais, ainsi que pour les tabacs ils ne peuvent entrer en France par la frontière commune (1).

## II — FAUSSES MARQUES DE FABRIQUE

La prohibition édictée par l'article 15 de la loi du 11 janvier 1892 mérite une étude plus approfondie.

Cet article est ainsi conçu :

Sont prohibés à l'entrée, exclus de l'entrepôt, du transit et de la circulation, tous produits étrangers, naturels ou fabriqués, portant soit sur eux-mêmes, soit sur des emballages, caisses, ballots, enveloppes, bandes ou étiquettes, etc... une marque de fabrique ou de commerce, un nom, un signe ou une indication quelconque de nature à faire croire qu'ils ont été fabriqués en France ou qu'ils sont d'origine française.

Cette disposition s'applique également aux produits étrangers, fabriqués ou naturels obtenus dans une localité de même nom qu'une localité française qui ne porteront pas, en même temps que le nom de cette localité, le nom du pays d'origine et la mention « importé » en caractères manifestement apparents.

La loi du 11 janvier 1892 étant la loi douanière par excel-

---

(1) De même les prohibitions sanitaires établies en vertu du code rural ne sont pas applicables à la frontière Nord, mais à la frontière Sud.

lence, son article 15 faisait partie intégrante de la réglementation douanière française et, par conséquent, il est, en droit, applicable à la frontière Nord du bassin, en particulier aux produits allemands qui sont des produits étrangers à la Sarre, bien qu'ils jouissent temporairement de la franchise des droits à leur entrée dans le territoire.

Se plaçant au point de vue juridique, le Reich a soutenu que ce texte ne devait pas être appliqué à l'importation de marchandises dans le territoire de la Sarre (1). Il prétend que cet article ne fait partie de la législation douanière qu'en tant que les autorités douanières sont chargées de son exécution et qu'il constitue une partie de la réglementation intérieure française sur les marques de fabrique. L'appliquer en Sarre, serait donc appliquer le droit intérieur français concernant les marques de fabrique, ce qui serait contraire au paragraphe 23 de l'Annexe aux termes duquel la loi allemande du 12 mai 1894 sur les marques de fabrique est maintenue en vigueur sur le territoire. De plus, l'application de l'article 15 conduirait à cette anomalie d'exclure à l'importation les marchandises portant des marques protégées par la loi allemande précitée et d'admettre, au contraire, les marchandises revêtues de marques tombant sous le coup de cette loi.

Pour permettre de comprendre toute la subtilité d'une pareille théorie, il convient de rappeler que la loi intérieure à laquelle il est fait allusion est celle du 23 juin 1857. L'article 19 de cette loi est ainsi conçu :

Tous produits étrangers portant soit la marque, soit le nom d'un fabricant résidant en France, soit l'indication du nom ou du lieu d'une fabrique française, sont prohibés à l'entrée et exclus du transit et de l'entrepôt et peuvent être saisis, en quelque lieu que ce soit, à la diligence de l'Administration des Douanes, soit à la requête du Ministère public ou de la partie lésée.

En comparant ce texte à celui de l'article 15, on voit que ce dernier a une portée tout autre et plus étendue que celui de l'article 19 de la loi du 23 juin 1857 qu'il n'a ainsi ni abrogé, ni remplacé.

---

(1) Note verbale de l'ambassadeur d'Allemagne à Paris au ministre des Affaires étrangères en date du 12 septembre 1921 (*Livre blanc allemand*, n° 193, p. 311).



L'article 15 atteint, en effet, non seulement les marques de fabrique proprement dites, mais encore les marques de commerce et, d'une façon générale, toutes les indications qui seraient de nature à faire croire que les produits étrangers sont originaires de la France. Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que les sanctions douanières réprimant les importations de marchandises prohibées sont applicables en cas d'infraction à l'article 15, pour la raison que ce texte est repris dans une loi de douane. Enfin, il convient de remarquer que l'action de la Douane est limitée. Elle ne peut saisir les produits revêtus de marques délictueuses au regard de l'article 15 qu'à l'importation ou à la circulation dans le rayon des douanes (1). Par conséquent, à l'intérieur du territoire français, c'est la loi du 23 juin 1857 qui seule pourrait être invoquée.

Ceci posé, si l'on considère que la loi allemande du 12 mai 1894, relative à la propriété des marques, a pour but de protéger celles régulièrement enregistrées en Allemagne, ainsi que le fait en France la loi de 1857 précitée, on peut conclure que l'article 15 n'infirme pas plus la loi allemande que la loi française. L'industriel allemand pourrait d'ailleurs se baser sur la première de ces lois pour poursuivre l'usurpation ou la contrefaçon de sa marque dans le cas où celle-ci ne tomberait pas sous le coup de la prohibition édictée par l'article 15 de la loi du 11 janvier 1892.

Ainsi, contrairement aux prétentions allemandes, l'application, à la frontière Nord du bassin, de l'article 15 est légale, en vertu du paragraphe 31, sans être contraire au paragraphe 23 et, au surplus, elle s'impose en vertu du deuxième paragraphe de l'article 274 du traité concernant la concurrence déloyale.

Il va de soi que le susdit article 15 ne peut être appliqué à la frontière Sud aux produits sarrois, car ceux-ci, en raison de l'union douanière franco-sarroise, ne peuvent, au point de vue douanier, être considérés comme étrangers.

Si les dispositions de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1892 sont ainsi applicables dans le territoire de la Sarre, en revanche le Service des douanes ne peut assurer l'application de la loi

---

(1) Voir compte rendu des débats au Sénat, p. 772 à 774, séance du 17 décembre 1891. PALLAIN, *Les Douanes françaises*, t. I, p. 402 (édition de 1913).

du 23 juin 1857, loi intérieure française. Seules les lois allemandes du 7 avril 1891 (1) sur les brevets, du 11<sup>er</sup> juin 1891 (2) portant protection des marques de fabrique, du 12 mai 1894 (3) portant protection des marques commerciales sont applicables de plein droit en Sarre. D'où il suit qu'à l'intérieur du bassin, seules les marques allemandes sont protégées. On se trouve, semble-t-il, devant une lacune à combler, car il n'y a pas de raisons, puisque les commerçants français peuvent devenir « habitants de la Sarre », que leurs marques ne soient pas protégées comme celles des Allemands résidant sur le territoire.

La convention de Madrid du 14 avril 1891, modifiée par la convention de Washington, du 2 juin 1911 (promulguée par la loi du 28 mars 1913), et relative à l'importation ou l'exportation des produits portant une fausse indication de provenance dans laquelle un des Etats contractants ou un lieu situé dans l'un d'eux est directement ou indirectement indiqué comme pays ou lieu d'origine, n'est pas non plus applicable en Sarre.

La prohibition édictée n'est pas en effet une prohibition douanière et les produits délictueux sont, en France, saisis à la requête du Parquet. Néanmoins, ladite convention aurait naturellement été applicable en Sarre si l'Allemagne y avait adhéré, car la loi qui l'aurait promulguée en Allemagne aurait été applicable dans le territoire (4).

Enfin, n'est pas non plus applicable dans le bassin la loi du 11 juillet 1906, modifiée par celle du 28 juin 1913, qui réprime l'importation de conserves de poissons, de légumes ou de prunes étrangères dont les récipients ou emballages ne portent pas l'indication du pays d'origine ou sont revêtus soit d'un nom de localité française, soit d'indications quelconques de nature à tromper l'acheteur sur la nature et la provenance des marchandises. Cette loi n'est pas, en effet, une loi douanière (4).

---

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 79

(2) *Id.*, p. 200.

(3) *Id.*, p. 441.

(4) Il serait opportun que la C. de G. prît des mesures propres à l'application de ces dispositions dans le T. d. l. S. pour le 10 janvier 1925.

## III — EXPORTATION DES CAPITAUX

La prohibition de sortie qui frappe les capitaux doit également retenir l'attention.

Les billets de la Banque de France sont prohibés à la sortie en vertu du décret du 29 mai 1917 dont les dispositions ont été maintenues en vigueur par celui du 12 juillet 1919. C'est une prohibition douanière; elle est donc applicable en Sarre. Toutefois, l'arrêté du 3 juillet 1918 ayant autorisé l'exportation sans autorisation d'une somme maximum de 1.000 francs en billets de banque français, les habitants de la Sarre bénéficient également de cette dérogation générale.

Les infractions à ces décrets sont sanctionnées par la loi du 17 août 1915, qui, d'une manière générale, réprime toutes les infractions commises au regard des lois et décrets édictant des prohibitions douanières de sortie. Or, cette loi, en son article 1<sup>er</sup>, comporte deux ordres de sanctions : l'une douanière : la confiscation, et l'autre de droit commun : emprisonnement de un mois à deux ans et amende pénale de 100 à 5.000 francs, ou l'une des deux peines seulement.

Ce n'est donc pas une loi douanière proprement dite, mais une loi mixte de douane et de droit commun. Par conséquent, jusqu'à ce que la Commission de Gouvernement l'ait entérinée en Sarre, elle n'a pas force légale dans le territoire, du moins en ce qui concerne la sanction de droit commun. Aussi la Douane ne peut-elle que se borner à exiger l'abandon des billets français saisis excédant la tolérance de 1.000 francs. Il y a là, semble-t-il, une lacune à combler.

En ce qui concerne les capitaux ainsi que les valeurs étrangères, notamment les billets de banque étrangers, leur sortie est prohibée par la loi du 3 avril 1918. Cette loi, qui n'entraîne que des pénalités de droit commun, n'est donc pas une loi douanière; elle n'est pas applicable en Sarre et elle ne peut jouer qu'à la frontière sarro-lorraine. Il en résulte que les Sarrois peuvent exporter vers l'Allemagne des devises étrangères sans aucune restriction.

Une décision ministérielle a élevé de 1.000 à 5.000 francs le total des billets de banque français que peuvent exporter les voyageurs munis de passeports. Mais le bénéfice de cette

disposition (qui a été étendu aux billets étrangers) n'a pas été accordé aux Sarrois parce que le franc et le mark circulaient dans le territoire sans aucune restriction. De sorte qu'à l'heure actuelle seuls les voyageurs étrangers au bassin, munis de passeports, peuvent exporter de France, puis de Sarre, une somme maximum de 5.000 francs en billets français et étrangers. Les Sarrois ne peuvent exporter librement que 1.000 francs (1).

La visite a lieu à la ligne sud, c'est-à-dire en territoire français, où la Douane peut constater toutes les infractions aux lois et décrets touchant l'exportation des capitaux. A la ligne nord, où il y a une deuxième visite, la douane ne pourrait pas s'opposer, ainsi que nous l'avons fait ressortir, à l'exportation des valeurs étrangères, car elle n'est pas habilitée à appliquer en Sarre la loi du 3 avril 1918.

Quant aux mineurs sarrois domiciliés hors du bassin, ils sont autorisés à exporter la totalité de leurs salaires.

Cette réglementation, assez confuse d'ailleurs, ne peut être maintenue en l'état du moment que le franc est désormais l'unique monnaie légale du territoire de la Sarre.

La circulation du franc entre la France et la Sarre doit être entièrement libre. Ce résultat sera obtenu lorsque le contrôle de l'exportation des monnaies françaises sera supprimé à la frontière Sud et reporté à la frontière Nord. En outre, il serait logique d'autoriser les Sarrois à bénéficier de la tolérance légale de 5.000 francs.

Enfin, il serait désirable que la loi du 17 août 1915 fût mise en vigueur en Sarre par la Commission de Gouvernement.

Quant à la loi du 3 avril 1918 concernant l'exportation des capitaux et billets autres que ceux de la Banque de France, il nous paraît également nécessaire qu'elle soit étendue en Sarre par la Commission de Gouvernement puisque le contrôle qui s'exerce actuellement à la ligne sud doit être reporté à la ligne nord le 10 janvier 1925.

---

(1) Maintenant que le franc est la monnaie légale du territoire de la Sarre, nous n'apercevons aucune raison pour que les Sarrois ne jouissent pas de la même dérogation que les étrangers.

## IV — DÉROGATIONS

Les prohibitions d'entrée et de sortie ne sont pas, en général, rigoureusement appliquées (la prohibition de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1892 est cependant absolue). Des dérogations peuvent être autorisées soit à titre général, soit à titre particulier; ces dernières doivent faire l'objet de demandes adressées au service compétent. Ces dispositions sont applicables en Sarre. Dans le principe, les importateurs ou exportateurs sarrois devaient donc adresser leurs demandes à Paris. Cela n'allait pas sans de réelles difficultés et sans occasionner des pertes de temps très préjudiciables à la bonne marche des affaires. On a donc été amené à créer à Sarrebrück un service de dérogations aux prohibitions d'entrée et de sortie. Ce Comité fonctionne depuis le 23 août 1920 sous la présidence du secrétaire général de la Commission de Gouvernement; il est habilité à statuer sur les demandes formulées par les commerçants sarrois en vue de l'importation en Sarre ou de l'exportation de Sarre des marchandises frappées de prohibitions.

Les redevances instituées par le décret du 15 juin 1917 et perçues au moment du dédouanement des marchandises soumises à l'autorisation, sont applicables en Sarre. Ces redevances présentent en effet le caractère des droits accessoires et doivent être perçues en Sarre au même titre que ceux-ci. Elles sont dues au moment de l'opération et au vu de l'autorisation. Toutefois, elles ne sont pas dues pour les autorisations délivrées aux Sarrois qui, quittant définitivement le territoire, emportent avec eux des marchandises prohibées, car le paragraphe 29 leur accorde, dans ce cas, la franchise de toutes taxes.

## § 8 — Tourisme

## A) LIGNE NORD

Les bicyclettes et motocyclettes accompagnant les voyageurs domiciliés en Sarre et se rendant en Allemagne, sont revêtues par la douane d'un plomb spécial destiné à en assurer la réimportation en Sarre.

Quant aux automobiles, ils font l'objet d'un passavant destiné à en permettre la réimportation ultérieure en Sarre.



## B) LIGNE SUD

A l'entrée en France, les bicyclettes et motocyclettes d'origine française ou nationalisées par le paiement des droits et appartenant à des personnes domiciliées en Sarre, font l'objet de passavants permettant le passage de Sarre en France et de France en Sarre. Quant aux bicyclettes et motocyclettes d'origine étrangère, elles sont admises en France après consignation des droits ou souscription d'un acquit-à-caution. La Douane autorise, en outre, les membres sarrois des associations françaises accréditées à bénéficier pour leurs machines du régime spécial de faveur en usage en France.

En ce qui concerne les automobiles d'origine française ou nationalisées par le paiement des droits, appartenant à des personnes domiciliées en Sarre, elles peuvent passer de Sarre en France et de France en Sarre sous le couvert d'un passavant.

Les voitures d'origine étrangère sont admises sous acquit-à-caution garantissant leur réexportation. Ces véhicules peuvent faire l'objet de triptyques, s'ils appartiennent à des membres de sociétés sarroises agréées par la Douane et cautionnées par le Touring Club ou l'Automobile Club de France.

Cette réglementation devra être modifiée au 10 janvier 1925.

§ 9 — Concours apporté par le Service des Douanes au service sarrois des Contributions sarroises

Les mesures suivantes ont été prises dans l'intérêt de ces deux services, pour assurer la perception des taxes et la rapidité des transports.

## LIGNE NORD

Les déclarations de mise à la consommation sont déposées à la douane en trois exemplaires, dont l'un est remis au représentant de la régie sarroise qui procède, après le Service des douanes, à la visite des marchandises. Ainsi la Douane n'intervient nullement dans la perception des taxes sarroises, mais elle ne donne mainlevée des marchandises que d'accord avec le fonctionnaire sarrois. Aucune difficulté ne peut se présenter en cas de contraventions, quand bien même il y aurait concours d'infractions de douane et de régie, car ces deux infractions devraient être poursuivies distinctement, comme cela se

passé d'ailleurs en France où, selon une jurisprudence constante, les amendes fiscales se cumulent. Il en serait, à plus forte raison, de même en Sarre, puisqu'il s'agit de l'application de lois étrangères.

A la sortie du bassin, les marchandises donnant lieu à remboursement de taxes sarroises font l'objet, en sus de la déclaration ordinaire de douane, d'une déclaration spéciale comportant demande de remboursement; la sortie n'en est autorisée par la douane que lorsque la régie a terminé ses opérations.

#### LIGNE SUD

A l'exception des appareils d'éclairage, les produits soumis à des taxes intérieures sarroises sont, nous l'avons vu, soumis également à des taxes intérieures françaises. Le contrôle de la ligne sud étant destiné principalement à assurer l'observation du régime fiscal français, la Douane peut aisément prêter son concours à la régie sarroise.

Toutefois, eu égard à ce fait que la ligne sud est placée en territoire français, il ne pouvait être question d'autoriser les fonctionnaires sarrois à exercer leurs fonctions en France.

C'est pourquoi les marchandises déclarées à la sortie de France sont acheminées librement sur la Sarre; mais il est apposé un timbre spécial sur les lettres de voitures et une mention qui rappelle aux agents du chemin de fer sarrois qu'ils ne doivent pas livrer les marchandises avant d'en avoir référé à la régie sarroise.

A la sortie de Sarre, celle-ci délivre un titre de mouvement qui accompagne la marchandise au bureau de douane français, lequel titre est renvoyé, après visa, par l'intermédiaire du directeur des Douanes à Sarrebrück, à la Régie du bassin qui est ainsi en mesure de rembourser, en connaissance de cause, les taxes intérieures sarroises s'il y a lieu.

#### SECTION IV

##### CONTINGENTEMENTS

La question de savoir s'il convient ou non de contrôler les importations en franchise de marchandises allemandes par la frontière Nord et l'établissement, à la frontière Sud, des contin-

gents prévus au dernier alinéa du paragraphe 31, sont deux problèmes dont les solutions peuvent avoir sur l'avenir économique et politique du territoire de la Sarre les plus graves conséquences. Ils ont donné lieu à des commentaires en sens divers dans la presse, voire même à la tribune de la Chambre des députés. Dans certains milieux français, on se représente la Sarre comme un vaste « entrepôt » où les produits allemands entrés en franchise s'écoulent ensuite d'une façon illicite en France par la ligne sud, que l'on appelle la « brèche de la Sarre ». On demande donc le contrôle des importations allemandes au Nord et le renforcement de la ligne douanière au Sud. Si cette théorie contient une certaine part de vérité, elle est cependant fort exagérée et s'inspire, semble-t-il, surtout, des seuls intérêts particuliers. Pendant cette période transitoire de cinq ans que lui a ménagée le traité, la Sarre participe à la fois du régime économique français et du régime économique allemand. C'est cette situation que l'intérêt général commande de respecter, de façon à permettre à la Sarre de s'orienter progressivement vers la France au point de vue économique, sans jeter la perturbation ni sur le marché sarrois, ni sur le marché français. En un mot, s'il faut prévenir les fraudes allemandes, il faut servir à la fois les intérêts de la France et ceux de la Sarre. Il ne suffit pas d'appliquer ici le traité à la lettre, il faut aussi en respecter l'esprit.

#### § 1 — Ligne Nord

En prétendant que les marchandises allemandes entrées en franchise dans le bassin pénètrent ensuite aisément sur le territoire français sans payer les droits, on oublie délibérément la ligne de douane franco-sarroise. Nous avons vu à quel contrôle rigoureux, trop rigoureux peut-être, sont soumises les importations en France des produits sarrois, comment les énonciations des certificats d'origine délivrés par les autorités locales sont contrôlées par les agents techniques. Si, cependant, les produits allemands importés de Sarre en France ont pu être présentés sur le marché français à des prix tels qu'ils ont pu concurrencer, dans de bonnes conditions, les produits français, cela résulte non pas de ce que les produits allemands ont été introduits en fraude, mais des prix spéciaux que les

Allemands consentent aux Sarrois. L'Allemagne, qui ne veut pas reconnaître la Sarre comme territoire étranger, accorde aux Sarrois le bénéfice du tarif intérieur allemand pour les produits destinés à la consommation locale du bassin. De sorte que, même en payant les droits, l'industriel sarrois peut vendre ces produits en France dans de meilleures conditions que l'industriel français, qui, lui, les achète en Allemagne au prix fort réservé au marché extérieur. Or, cette fraude échappe à l'action de la Douane et le remède n'en peut être recherché dans l'application à la frontière Nord de mesures douanières spéciales.

Il n'en reste pas moins que la question du contrôle des importations allemandes en franchise dans le bassin devait être envisagée. En effet, on sait que le 10 janvier 1925 l'union douanière sera complètement réalisée, il en résultera nécessairement la disparition de toute barrière douanière entre la France et la Sarre. Il est à prévoir que les Allemands tenteront, avant que la scission économique de leur pays avec la Sarre ne soit réalisée, d'introduire en Sarre des quantités considérables de marchandises qui, selon toute vraisemblance, ne seront pas seulement destinées à la consommation locale, mais aussi à être réexportées en France, avec ou sans transformation dans le bassin, après le 10 janvier 1925. Les craintes du commerce français semblent donc justifiées à ce sujet. Peut-on lui donner satisfaction et prévenir la constitution de tels stocks?

Aux termes du paragraphe 31, alinéa 4, la franchise n'est accordée pendant la première période quinquennale qu'aux marchandises allemandes destinées à la consommation locale du bassin. Il s'agit donc tout simplement d'appliquer le texte à la lettre.

Cela semble facile en théorie, mais en pratique ce n'est pas aisé.

Tout d'abord, l'Administration des douanes tient-elle du texte précité le droit de contingenter à l'importation en Sarre les produits allemands, c'est-à-dire d'en limiter les quantités qui sont susceptibles d'être admises en franchise. En droit strict, on ne peut répondre à cette question que par la négative. En effet, si l'on compare le quatrième alinéa du para-

graphe 31 au cinquième alinéa de ce paragraphe, on constate que ce dernier texte prévoit expressément l'établissement d'un contingent, mais qu'il n'en est nullement question dans le premier.

En outre, les termes employés sont significatifs, alors que le quatrième alinéa vise les articles *destinés* à la consommation locale, le cinquième alinéa réserve au Gouvernement français le droit de *limiter les quantités*...

Le premier texte introduit donc une notion de destination et le second une notion de quantité. Il en résulte que rien ne permet, en droit, l'établissement d'un contingent à la frontière Nord pour les marchandises allemandes introduites en franchise.

D'ailleurs, on conçoit aisément qu'il eût été très difficile de déterminer les bases d'un tel contingent. Les besoins de la consommation sont très variables, non seulement parce que les conditions économiques varient sans cesse, mais encore parce que le chiffre de la population n'est pas constant. Au surplus, il est certain que si les rédacteurs du traité avaient entendu établir un tel contingent, ils n'auraient pas seulement manqué de le spécifier, mais aussi de fixer les conditions de son établissement.

Le texte ne permet donc qu'un simple contrôle de la destination donnée aux marchandises allemandes pénétrant dans le bassin.

Un tel contrôle n'est pas aisé non plus. La Douane pouvait difficilement l'assurer, car son action ne peut guère être exercée qu'à la frontière. Sans doute, elle pourrait délivrer des acquits-à-caution garantissant l'arrivée à destination des marchandises, mais ce système serait d'une application extrêmement difficile en raison des formalités et de la complication d'écritures qu'il entraînerait. Préjudiciable aux intérêts des Sarrois, et d'ailleurs inopérant au regard de l'exportation ultérieure des produits vers la France, il nécessiterait de plus des créations d'emplois.

D'accord avec l'Administration des douanes, la Commission de Gouvernement a décidé, le 20 mars 1923, d'assurer elle-même ce contrôle. Elle y était d'ailleurs intéressée directement, car la constitution abusive de stocks de marchandises alle-



mandes n'aurait pas seulement pour effet de frustrer le Trésor français, mais aussi de priver le Trésor sarrois des droits qui lui reviennent et qui, à partir du 10 janvier 1925, seront perçus sur toutes les marchandises étrangères destinées à la consommation locale.

Ce contrôle fonctionne dans les mêmes conditions que celui qu'exerce actuellement l'Allemagne sur les produits allemands frappés de prohibition à la sortie et destinés au bassin de la Sarre. Pour cette raison, sans doute, le Reich n'a pas soulevé de difficultés jusqu'ici; d'ailleurs, on peut soutenir que s'il n'est pas prévu expressément par le traité, ce contrôle est manifestement autorisé par lui. Le cas échéant, la Commission de Gouvernement pourrait user des droits d'interprétation que lui confère le paragraphe 33 de l'Annexe.

En résumé, la réglementation applicable jusqu'au 10 janvier 1925 aux marchandises allemandes importées en Sarre est la suivante :

Pour être admissibles en franchise dans le bassin, les marchandises originaires d'Allemagne doivent être accompagnées d'un certificat d'origine et avoir fait l'objet d'une autorisation d'importation spéciale, dénommée certificat de destination. Ce certificat comporte, de la part du bénéficiaire, déclaration sous serment que les marchandises qui y sont reprises « sont destinées exclusivement à la consommation locale du territoire de la Sarre, en tant qu'elles ne font pas retour en Allemagne », et engagement de ne pas revendre lesdites marchandises « dans un pays autre que l'Allemagne ou le territoire de la Sarre, même par l'intermédiaire de tiers, sauf autorisation spéciale et versement des droits correspondants ». L'intéressé s'oblige, en outre, à se soumettre à toute vérification destinée à établir l'exactitude de sa déclaration et l'accomplissement de ses engagements.

Les marchandises allemandes qui ne remplissent pas ces conditions sont passibles des droits du tarif général. Il en est de même de celles qui, primitivement admises en franchise en Sarre, sont ensuite réexportées en France sans avoir subi de transformation dans le bassin. Leur réexportation ne peut avoir lieu, d'ailleurs, qu'en vertu d'une autorisation régulière. En cas d'infraction à cette prescription, les poursuites sont

engagées à la diligence du service compétent de la Commission de Gouvernement et les pénalités encourues sont celles prévues par la législation sarroise pour faux serment.

Les certificats de destination visés ci-dessus doivent être demandés au service des dérogations de Sarrebrück, qui en tient un contrôle; le Service des douanes peut en obtenir communication aux fins de vérification chez les bénéficiaires.

En 1923, il a été satisfait d'une façon très large aux demandes de certificats de destination. Mais le nombre de ces demandes, dans les derniers mois de ladite année, a augmenté à tel point que la Commission de Gouvernement a dû se préoccuper de prendre des mesures en vue d'éviter l'encombrement du marché sarrois par les maisons allemandes. Elle a décidé, à cet effet, qu'il ne pourrait être importé, au cours de l'année 1924, qu'une quantité de marchandises ne dépassant pas de plus de 10 % la moyenne des importations dans les années 1920, 1921 et 1922. De plus, chacune des firmes du territoire de la Sarre ne pourra, en principe, importer que des marchandises d'espèce analogue à celles importées au cours des années susvisées, et dans la mesure où ces importations dépasseraient les stocks actuellement possédés par ces firmes.

Un tel contrôle, possible dans le territoire en raison de son peu d'étendue, nous paraît de nature à donner satisfaction à tous ceux qui ont intérêt à prévenir la constitution de stocks de marchandises allemandes avant l'expiration de la période quinquennale. Il nous semble, du reste, conforme tant à la lettre qu'à l'esprit du traité de Versailles.

## § 2 — Ligne Sud. Contingent d'importation en France

Nous abordons ici la question la plus irritante peut-être qu'ait soulevée l'application du régime transitoire instauré par le traité. L'établissement des contingents prévus au dernier alinéa du paragraphe 31 de l'Annexe a été suivi avec une vive attention tant par l'industrie sarroise que par l'industrie française; celle-ci en attendait une garantie contre la concurrence sarroise, celle-là se réclamait de l'union douanière pour que ces contingents fussent établis aussi libéralement que possible.

La tâche de l'Administration des douanes était donc de concilier les intérêts en présence. Tâche délicate, qui consistait

à appliquer les dispositions du dernier alinéa du paragraphe 31 tant dans sa lettre que dans son esprit. L'Administration semble y avoir réussi.

Sans vouloir donner ici l'historique de cette question, il nous faut cependant faire ressortir les difficultés matérielles auxquelles la Douane s'est heurtée dans l'établissement de ces contingents. Tout d'abord, les éléments d'information manquaient. Les recherches faites dans les écritures des gares ne donnant pas les éléments nécessaires, il avait paru possible de s'adresser à la chambre de commerce allemande de Sarrebrück. Or, cette assemblée, comme tous les organismes allemands similaires, est une institution d'Etat et ses employés sont des fonctionnaires prussiens, qui, on le conçoit, ont dû être spécialement choisis. C'est dire qu'elle ne cherche nullement à faciliter l'application du traité (1). Aussi n'a-t-elle répondu qu'avec une lenteur calculée aux demandes de la Douane et les renseignements qu'elle a fournis ont été si fantaisistes qu'ils ont dû être rejetés. L'Administration des douanes s'est alors adressée à la Commission de Gouvernement et, d'accord avec elle, il a été convenu que les industriels sarrois adresseraient leurs demandes de contingents non plus à la chambre de commerce de Sarrebrück, mais au Service technique des douanes, en appuyant ces demandes des relevés des produits de leur fabrication pendant la période triennale prévue au paragraphe 31 de l'Annexe.

C'est ainsi que des contingents individuels purent être accordés provisoirement et après contrôle, par l'Administration des douanes, dès le 15 mars 1921, aux industriels sarrois qui en avaient fait la demande.

Toutefois, ce règlement de la question n'était que provisoire puisque le Gouvernement français tenait du traité le droit de fixer lui-même les quantités à admettre en franchise. La Douane, en même temps qu'elle accordait aux industriels ces facilités, leur faisait donc souscrire une soumission cautionnée garantissant les droits éventuels du Trésor, pour le cas où les contingents provisoires ainsi alloués ne seraient pas intégrale-

---

(1) La Chambre de commerce franco-sarroise, qui a son siège à Sarrebrück et un bureau à Paris, s'inspire de tous autres principes. Elle est soucieuse uniquement de servir les intérêts commerciaux français et sarrois.

ment maintenus par le décret à intervenir. Cette solution valait ce que valent toutes les solutions provisoires; elle ne dissipait pas, au surplus, l'incertitude dans laquelle se trouvaient les industriels sarrois et laissait également inquiets les industriels français. Mais il fallait bien sortir d'une situation préjudiciable pour tous; d'ailleurs, comme ces premiers chiffres ont été ultérieurement révisés, et que le contrôle a permis de prévoir de nouveaux articles à contingenter ou d'en supprimer d'inutiles, nous verrons que cette solution, peu à peu mise au point, n'était pas si mauvaise, puisqu'en fin de compte, elle a servi de base, sans grande modification, à la réglementation définitive.

Mais une question très délicate se posait. Il s'agissait de savoir si, une fois les contingents atteints, il fallait, à l'entrée en France, frapper des droits applicables aux produits finis tous les produits sarrois dans lesquels sont incorporés des matières premières ou des demi-ouvrés venant d'Allemagne en franchise; ou, au contraire, se borner à ne taxer que ces matières premières ou ces demi-ouvrés.

A vrai dire, ces deux interprétations du cinquième alinéa du paragraphe 31 peuvent se soutenir si l'on considère ce texte isolément. Mais ce n'est pas là une bonne méthode d'interprétation; il est nécessaire de considérer le paragraphe 31 dans son ensemble. Or, en vertu de ce paragraphe, le bassin de la Sarre est englobé dans le territoire douanier français, cela veut dire, ainsi que nous l'avons fait ressortir plus haut, que les produits d'origine sarroise doivent rentrer en franchise en France. Cela veut dire encore que les produits finis sarrois doivent être traités comme les produits finis français. Lorsque ceux-ci sont fabriqués avec des matières premières ou des demi-ouvrés allemands, ils ne supportent évidemment que les droits afférents à ces matières premières ou ces demi-ouvrés; il doit donc, en principe, en être de même pour les produits finis sarrois, sous réserve de l'observation de l'exception prévue en leur faveur pendant cinq ans par le cinquième alinéa dont il s'agit. Il faut, au surplus, bien se pénétrer de ce fait que cette exception est destinée à permettre à l'industrie sarroise de s'adapter, pendant la période transitoire, aux conditions économiques de la France.

Toute autre interprétation serait donc, semble-t-il, contraire à l'esprit comme à la lettre du paragraphe 31.

A ces considérations de droit, il faut ajouter des considérations de fait; il n'est pas douteux qu'en frappant de droits élevés le produit fini sarrois, importé hors contingent, on porterait un coup mortel à l'industrie sarroise qui, nous l'avons vu, voit ses prix de revient se rapprocher des prix français, en raison de l'introduction du franc dans le territoire, et qui se détourne peu à peu de l'Allemagne où elle perd ses débouchés pour s'orienter vers le marché français.

Aussi est-ce avec raison qu'il a été décidé que les quantités excédant les chiffres des contingents seraient soumises aux droits afférents aux matières premières ou aux demi-ouvrés venant d'Allemagne en franchise qui auraient été incorporés dans les produits sarrois importés en France. La même règle a naturellement été adoptée en ce qui concerne les produits de l'espèce pour lesquels il n'était pas prévu de contingents.

Il est à peine besoin de préciser que les produits finis, en provenance du bassin, dans lesquels sont incorporés exclusivement des matières premières ou des demi-ouvrés d'origine française ou sarroise, ou des matières premières ou des demi-ouvrés d'origine étrangère (autre qu'allemande) qui ont acquitté les droits dont ils sont passibles, entrent en France en franchise et que le contingent prévu au cinquième alinéa du paragraphe 31 ne les vise pas.

Après de longs pourparlers entre les divers départements ministériels intéressés, est intervenu le décret du 6 mai 1923 (1) qui donne une solution définitive à la question.

La nouvelle réglementation ne diffère pas de celle que nous venons d'analyser. Toutefois, il n'y a plus de contingents individuels, mais des contingents globaux qui, d'une manière générale, sont égaux pour chaque article au total des crédits individuels accordés.

Cela ne veut pas dire que ces crédits individuels ne seront pas maintenus, ceci est l'affaire de la Commission de Gouvernement, mais signifie, tout simplement, que le Gouvernement français ne tient du traité que le seul droit de fixer pour chaque

---

(1) V. J. O. R. F. du 13 mai 1923, lois et décrets, p. 4619 et J. O. R. F. du 30 mai suivant, p. 5123 (errata).



article le contingent global annuel. Il ne pouvait donc consolider les contingents individuels en question sans outrepasser ses droits et sans s'immiscer dans l'Administration du bassin. Seule, en effet, en vertu des pouvoirs généraux qu'elle tient du traité, la Commission de Gouvernement a le droit de répartir entre les industriels du bassin les contingents que le Gouvernement français a fixés globalement.

Dans la pratique, d'ailleurs, elle est seule en mesure de procéder à cette répartition, qui est des plus délicates. On en aura une idée si l'on remarque que bien des maisons sarroises ou françaises ont été fondées sur le territoire après les années 1911, 1912, 1913 et suivantes et que l'intérêt général et l'équité commandent de les appeler à bénéficier des avantages du contingent.

Nous reproduisons ci-après le tableau annexé au décret du 6 mai 1923.

#### SECTION V

##### DISPOSITIONS SPÉCIALES

##### § 1 — Expédition aux colonies

Les marchandises d'origine sarroise expédiées en droiture à destination d'une colonie française accordant un tarif de faveur aux produits métropolitains, ne sont admissibles, dans lesdites colonies, au régime privilégié qu'à la condition d'être régulièrement accompagnées de passavants série D n° 8 ou 9.

En règle stricte, ces marchandises devraient donc être mises à la consommation en France avant leur expédition à destination des colonies susvisées, puisque, seules, les marchandises nationales ou nationalisées par le paiement des droits et taxes exigibles sont susceptibles de donner lieu à la délivrance des titres de transport précités.

Toutefois, après examen de la question, l'Administration des douanes a décidé qu'à titre provisoire, les marchandises d'origine sarroise pourraient être expédiées sous le couvert de passavants série D n° 8 ou 9, sans qu'il y ait à exiger la mise à la consommation préalable en France. Mais cette facilité est subordonnée aux conditions suivantes :

1° Les marchandises doivent être admissibles en France en exemption des droits de douane;

## TABLEAU

des contingents annuels d'importation en France des produits fabriqués en Sarre dans lesquels sont incorporés des matières premières ou des demi-ouvrés venant d'Allemagne en franchise.

| NUMÉRO<br>DU TARIF | DÉSIGNATION DES MARCHANDISES                                                                                  | CONTINGENT<br>ANNUEL |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 164 bis            | Levure de distillerie . . . . .                                                                               | kilogr.<br>10 169    |
| 172 ter            | Bière . . . . .                                                                                               | hectol.<br>23 351    |
| 192                | Goudron de houille . . . . .                                                                                  | kilogr.<br>5 703 000 |
| 207                | Fers et aciers (blooms et billettes) . . . . .                                                                | 7 940 000 kg.        |
| 207 ter            | Laminés (fers et aciers laminés) . . . . .                                                                    | 23 711 692 kg.       |
| 208                | Acier fin pour outils . . . . .                                                                               | 88 277               |
| 210                | Fil machine . . . . .                                                                                         | 119 600              |
| 210                | Feuillards . . . . .                                                                                          | 2 634 000            |
| 210 ter            | Tôles de fer et d'acier . . . . .                                                                             | 4 084 000            |
| 211                | Larges plats . . . . .                                                                                        | 3 216 308            |
| 212                | Tôles émaillées, plombées, zinguées . . . . .                                                                 | 421 000              |
| 213                | Fil de fer . . . . .                                                                                          | 683 610              |
| 213                | Rails, traverses, éclisses . . . . .                                                                          | 4 370 303            |
| 215                | Essieux . . . . .                                                                                             | 5 000                |
| 219                | Ferrailles . . . . .                                                                                          | 79 000               |
| 020                | Sulfate d'ammoniaque . . . . .                                                                                | 869 138              |
| 044                | Acide chlorhydrique ordinaire . . . . .                                                                       | 2 261 743            |
| 073                | Acide sulfurique . . . . .                                                                                    | 132 183              |
| 0180               | Benzol . . . . .                                                                                              | 707 003              |
| 296                | Bleu de Prusse . . . . .                                                                                      | 19 863               |
| 312                | Savons autres que ceux de parfumerie . . . . .                                                                | 199 200              |
| 331                | Briques réfractaires en terre commune . . . . .                                                               | 17 175 406           |
| 336                | Autres poteries en terre commune, non vernissées ni émaillées . . . . .                                       | 3 091                |
| 339                | Poteries cuites en grès, tuyaux émaillés ou vernissés . . . . .                                               | 824 360              |
| 340                | Poteries cuites en grès autres ; appareils sanitaires émaillés . . . . .                                      | 12 878               |
| 342                | Carreaux et pavés céramiques . . . . .                                                                        |                      |
|                    | En terre commune, non vernissés ni émaillés . . . . .                                                         | 1 164 090            |
|                    | Cuits en grès . . . . .                                                                                       | 1 547 430            |
| 345 et 346         | Faïences fines . . . . .                                                                                      | 774 431              |
| 349                | Verres bruts, coulés en verre ordinaire, tuiles . . . . .                                                     | 64 429               |
| 350                | Gobeletterie de verre et de cristal . . . . .                                                                 | 552 523              |
| 351                | Verres à vitres . . . . .                                                                                     | 3 494 273            |
| 351                | Verres à vitres décorés . . . . .                                                                             | 13 355               |
| 351                | Verres de montre bruts . . . . .                                                                              | 251 743              |
| 350                | Bouteilles ordinaires . . . . .                                                                               | 325 000              |
| 359 quater         | Bouteilles champenoises . . . . .                                                                             | 50 000               |
| 359 quinquies      | Bouteilles à bague percée . . . . .                                                                           | 1 346 401            |
| 465 ter            | Objets en carton moulés décorés . . . . .                                                                     | 10 300               |
| 510                | Machines à vapeur fixes, pompes . . . . .                                                                     | 1 073 000            |
| 512                | Rouleaux compresseurs à benzine . . . . .                                                                     | 47 130               |
| 512 bis            | Pompes, ventilateurs . . . . .                                                                                | 1 666                |
| 525 bis            | Mécanique générale. — Appareils de levage . . . . .                                                           | 603 598              |
| 525 series         | Mécanique générale. — Appareils non dénommés . . . . .                                                        | 134 036              |
| 526 ter            | Chaudières en tôle de fer ou d'acier tubulaires ou semi-tubulaires . . . . .                                  | 2 190                |
| 526                | Chaudières-récipients . . . . .                                                                               | 26 892               |
| 526 quinquies      | Radiateurs pour calorifères . . . . .                                                                         | 472 000              |
| 536 series         | Calorifères à vapeur et à eau chaude . . . . .                                                                | 3 849                |
| 532                | Pièces détachées de machines en fonte . . . . .                                                               | 372 723              |
| 533                | Pièces détachées de machines en fer et en acier . . . . .                                                     | 892 152              |
| 533 series         | Pièces détachées de chaudières et d'appareils similaires en tôle emboutie . . . . .                           | 741                  |
| 533                | Pièces détachées en cuivre . . . . .                                                                          | 146 099              |
| 535 bis            | Pièces de machines de plusieurs métaux . . . . .                                                              | 138 708              |
| 537                | Outils . . . . .                                                                                              | 41 920               |
| 543                | Grillages . . . . .                                                                                           | 62 020               |
| 543 bis            | Tôles perforées en fer et en acier . . . . .                                                                  | 6 894 105            |
| 543                | Tuyaux cylindriques droits pour canalisations de 7mm et plus . . . . .                                        | 2 396 000            |
| 553 bis            | Tuyaux cylindriques droits p <sup>r</sup> canalisations de moins de 7mm et raccords de canalisation . . . . . | 70 000               |
| 554                | Fonte d'ornement . . . . .                                                                                    | 12 000               |
| 555                | Ouvrages en fonte moulée émaillée . . . . .                                                                   | 5 300                |
| 557 bis            | Poterie de fonte moulée . . . . .                                                                             | 105 998              |
| 558 bis            | Constructions métalliques, petits ouvrages non dénommés en fer et en acier . . . . .                          | 3 071 699            |
| 558                | Constructions métalliques en fer ou en acier . . . . .                                                        | 1 140 036            |
| 558 ter            | Ferrures de wagons . . . . .                                                                                  | 321 390              |
| 561                | Câbles . . . . .                                                                                              | 29 686               |
| 562 bis            | Chaines en fer . . . . .                                                                                      | 1 828 300            |
| 566                | Boulons bruts . . . . .                                                                                       | 286 543              |
| 567                | Rivets . . . . .                                                                                              | 231                  |
| 567                | Raccords de toutes espèces . . . . .                                                                          | 1 610 970            |
| 567 bis            | Tubes emboutis ou sans soudure . . . . .                                                                      | 12 100               |
| 567 ter            | Récipients sans soudure pour gaz comprimés . . . . .                                                          | 380 938              |
| 568                | Articles de ménage . . . . .                                                                                  | 354                  |
| 577                | Ouvrages en étain . . . . .                                                                                   | 622                  |
| 578                | Ouvrages en zinc . . . . .                                                                                    |                      |
| 605                | Cages de pianos . . . . .                                                                                     | pièces<br>60         |
| 614                | Wagonnets de terrassement . . . . .                                                                           | kilogr.<br>566 585   |

2° Elles doivent être expédiées, de Sarre au port français de sortie, sous le régime du transit et être accompagnées d'un certificat d'origine réglementaire, visé par le Service technique des douanes du bassin;

3° Sur déclaration consignée au dos des titres de mouvement le Service du port de sortie s'assure, par une vérification effective, que l'attestation d'origine s'applique sans aucun doute possible aux produits présentés. Il décharge ensuite les acquits-à-cautions ou les soumissions de transit dans les formes ordinaires et délivre le passavant série D n° 8 ou 9.

Ces règles sont applicables aux marchandises d'origine sarroise expédiées en Algérie et en Tunisie.

#### § 2 — Essences et benzols

Les prescriptions de l'article 6 de la loi du 28 février 1923 ne concernent pas les produits d'origine étrangère importés en Sarre, ni les produits importés de Sarre en France en franchise des droits de douane.

Mais les benzols et produits similaires, ainsi que les essences de pétrole, importés en France en provenance ou par la voie de la Sarre, autrement qu'en franchise des droits de douane, sont soumis aux dispositions de la loi précitée et, par suite, à celles de l'arrêté du 14 septembre.

#### § 3 — Rhums coloniaux

La surtaxe de compensation instituée par l'article 89 de la loi du 25 juin 1920 n'étant pas applicable dans le bassin, les rhums coloniaux qui y sont expédiés sont admissibles à la décharge des soumissions cautionnées prévues par l'article 4 de l'arrêté du 14 septembre 1923.

#### § 4 — Contrôle de la librairie

Les bureaux de douane du territoire de la Sarre ouverts à l'importation et au transit de la librairie sont (1) : Merzig, Saint-Wendel, Eïnod, Hombourg et Sarrebrück.

Le Gouvernement français s'est fondé sur la loi du 5 juillet 1836, article 4, et sur celle du 6 mai 1841 ainsi que sur l'ordonnance du 13 décembre 1842.

Mais le contrôle de la librairie est assuré par les agents de

---

(1) J. O. R. F., 12 juin 1923, décret du 9 juin 1923.

la Commission de Gouvernement, dans les conditions fixées par elle, de même qu'en France il est assuré non par les agents des douanes, mais par des agents dépendant du ministère de l'Intérieur.

## SECTION VI

## LE CONTENTIEUX

Nous avons vu que, du point de vue juridique, la législation douanière française pouvait être introduite dans le territoire de la Sarre au triple point de vue du contrôle, de la perception et de la répression des fraudes.

Mais quels tribunaux seront compétents pour connaître des infractions de douane commises sur le territoire sarrois ?

Les tribunaux français ne sont compétents que pour juger les infractions commises en territoire français.

Les tribunaux sarrois, maintenus par le traité de paix, rendent la justice au nom de la Commission de Gouvernement et appliquent les lois allemandes en vigueur sur le territoire de la Sarre au 11 novembre 1918; leur compétence est donc limitée de ce fait et ne s'étend pas aux infractions douanières.

L'ordonnance du 2 août 1921, qui a modifié l'organisation de la justice et déterminé la compétence de la Cour de Sarrelouis, créée par la Commission de Gouvernement en exécution du traité, est muette en ce qui concerne ces infractions.

Au début, forte du texte du paragraphe 31 et de l'interprétation qui lui avait été donnée par la Commission de Gouvernement, la Douane avait essayé de porter ses litiges devant les tribunaux de bailliage qui, nous l'avons vu, correspondent dans une certaine mesure aux tribunaux de paix qui sont en France les tribunaux de droit commun en matière de douane. Mais les tribunaux sarrois s'étaient, avec raison, d'ailleurs, déclarés incompétents. Elle n'eut pas plus de succès auprès des tribunaux français de la frontière lorraine. Le Tribunal de Sarreguemines consentit une fois cependant à autoriser la vente de chevaux saisis à la frontière sarro-allemande, mais en laissant entendre qu'il voulait, à l'avenir, se cantonner dans les limites de sa compétence.

Sans doute la Douane ne restait pas complètement désarmée,

car sa législation lui permet d'admettre le contrevenant à transiger et la transaction qui intervient met fin au litige sans qu'il soit besoin d'avoir recours à un tribunal.

Mais cette solution est précaire, puisqu'elle dépend de la volonté du contrevenant lui-même et, au surplus, comme elle ne s'applique qu'en matière répressive, toutes les contestations civiles restaient en suspens.

Cette carence des tribunaux portait non seulement un sérieux préjudice au prestige français, puisque les lois françaises ne pouvaient être sanctionnées judiciairement, mais encore elle affectait le Trésor sarrois aussi bien et même davantage que le Trésor français, puisque tous deux pouvaient se voir privés de sommes importantes, faute de pouvoir poursuivre les redevables récalcitrants. L'application du régime douanier français en Sarre soulève donc un point de droit international intéressant.

Sans avoir la prétention de faire une étude complète de cette question qui est fort complexe, et qui n'est d'ailleurs pas encore complètement tranchée, nous allons essayer d'en donner un aperçu et indiquer dans quel sens elle paraît devoir être résolue.

#### § 1 — Compétence des tribunaux français

Il est de principe que les tribunaux d'un Etat ne peuvent connaître que des infractions constatées sur le territoire de cet Etat. Cependant, il aurait été possible de donner compétence aux tribunaux français pour connaître des infractions douanières constatées dans le territoire de la Sarre; mais il aurait fallu pour cela une clause expresse du traité de Versailles. Faute d'une pareille stipulation, on est autorisé à conclure que les tribunaux français ne peuvent être compétents pour juger les litiges douaniers qui s'élèvent en Sarre. Une convention entre la France et la Sarre, à ce sujet, serait même contraire au traité.

Le paragraphe 25 de l'Annexe dispose, en effet, que les tribunaux civils et criminels existant sur le territoire de la Sarre seront maintenus et donne compétence à la Cour civile et criminelle (Cour de Sarrelouis) pour statuer sur les matières dont ils n'auraient pas à connaître.



La justice ne peut donc être rendue, même en matière de douane, par un tribunal étranger au territoire, d'autant plus que, selon ledit paragraphe 25, la justice doit être rendue au nom de la Commission de Gouvernement.

Nous ne pensons pas que ce soit le résultat d'une lacune dans le traité. Car, si les tribunaux français étaient compétents, on aperçoit les difficultés qui s'élèveraient pour l'exécution de leurs jugements. Un magistrat français donnerait un ordre à un magistrat sarrois, c'est-à-dire étranger. Ce serait bien compliqué et bien impolitique d'ailleurs. L'assimilation douanière ne pouvait être poussée aussi loin sans aller à l'encontre du traité considéré à la fois dans sa lettre et dans son esprit.

A la vérité, Monaco est en union douanière avec la France, comme le territoire de la Sarre, et les infractions aux lois et règlements des douanes constatés en territoire monégasque sont poursuivies à la requête des agents de l'Administration française compétente, en résidence dans le ressort du tribunal de Nice. Mais cela résulte de l'article 13 de la convention douanière conclue entre la France et la Principauté, le 9 novembre 1865 (1). Par ailleurs, bien que le territoire de la Sarre soit assez exigü, il ne saurait en aucune façon être comparé à Monaco.

Pareillement, l'article 9 de la convention entre la France et la Suisse réglant le Service des douanes à la gare internationale de Vallorbe (voir décret de promulgation du 27 avril 1915 au *J. O.* du 28 avril suivant) dispose que les délits et contraventions prévus en matière de douane par les lois françaises et commis dans ladite gare internationale ou sur les sections de chemins de fer comprises entre cette gare et la frontière, seront constatés et poursuivis par les agents des douanes français et réprimés par les tribunaux français.

Un autre argument peut être invoqué en faveur de la compétence des tribunaux français. Les lois et règlements douaniers sont déjà anciens, ils ont donné lieu à une jurisprudence abondante qui fait, en quelque sorte, partie intégrante de la législation douanière. L'unité douanière exige donc l'unité

---

(1) Cette convention a été remplacée par la Convention du 10 avril 1912, promulguée par décret du 6 mai 1914 (*J. O. R. F.* du 10 mai 1914). L'art. 13 de cette nouvelle convention reproduit les dispositions de l'art. 13 de la convention de 1865.

de jurisprudence. L'argument n'est pas sans valeur; cependant, il ne faut pas s'en exagérer la portée, car il est du devoir du juge sarrois de se conformer autant que possible à cette jurisprudence, et les jugements rendus en Sarre ne vaudront d'ailleurs que pour ce pays.

Quoi qu'il en soit et tout en reconnaissant qu'il serait naturel que les douanes, service public français, fussent contrôlées par les tribunaux français, nous croyons devoir maintenir l'opinion exprimée ci-dessus, qui nous paraît conforme au traité.

## § 2 — Compétence des tribunaux sarrois

En considérant le texte du traité, on aperçoit à première vue deux solutions possibles :

1° Aux termes de l'alinéa 2 du paragraphe 23 de l'Annexe, la Commission de Gouvernement peut modifier les lois en vigueur dans le bassin, de façon à étendre la compétence des tribunaux de première instance, l'appel et la cassation étant portés devant la Cour Suprême de Sarrelouis dont nous avons étudié plus haut le fonctionnement;

2° Cette Cour de Sarrelouis, qui, en vertu du paragraphe 25. 2° alinéa, statue en premier et dernier ressort sur les matières dont les tribunaux ordinaires n'auraient pas à connaître, constituerait le tribunal unique devant lequel toutes les affaires de douanes seraient portées.

Ces deux solutions sont conformes au traité. Mais la première présente, à notre avis, le grave inconvénient de soumettre la loi française à l'interprétation de juges sarrois qui l'ignorent complètement et qui, au surplus, ainsi que nous l'avons fait ressortir en étudiant la justice sarroise, sont encore imbus des méthodes allemandes. La deuxième est la solution qui nous paraît découler tout naturellement du traité, en raison même des termes de l'alinéa du paragraphe 25 cité plus haut.

D'ailleurs, on a vu avec quel soin les juges qui composent la Cour Suprême ont été choisis par la Commission de Gouvernement. Ils n'auraient, semble-t-il, nulle peine à appliquer la législation douanière française. De plus, tribunal international, de par sa composition, la Cour de Sarrelouis est toute désignée pour appliquer des lois étrangères au bassin. Sans

doute, ce tribunal statuerait en premier et dernier ressort, et c'est là un inconvénient, mais c'est aussi un avantage, car ainsi les litiges seraient vite tranchés. Enfin, dernier argument en faveur de cette solution : les agents des douanes chargés de défendre l'affaire auraient la possibilité de s'exprimer en français, ce qui aurait pour conséquence de faciliter leur tâche.

On a préconisé une solution moyenne :

A Sarrebrück serait institué un tribunal de première instance pour les affaires civiles et correctionnelles, qui connaîtrait exclusivement des affaires de douane et auquel seraient attachés des juges spécialisés parlant couramment le français, avec appel devant la Cour de Sarrelouis.

C'est à cette dernière solution que la Commission de Gouvernement s'est arrêtée après s'être mise, au préalable, d'accord avec la Douane.

Une ordonnance, soumise actuellement au Comité consultatif (1), prévoit qu'il sera constitué près du Tribunal régional de Sarrebrück une chambre spéciale (chambre douanière), composée de trois magistrats, laquelle connaîtra de toutes les contraventions et délits douaniers ainsi que de toutes les affaires dévolues par les lois et règlements douaniers français aux juges de paix ou aux tribunaux de première instance.

Le président et les deux assesseurs composant cette chambre douanière seraient nommés par décret du président de la Commission de Gouvernement sur la proposition du commissaire de Gouvernement chargé de la Justice. Des suppléants pourraient être désignés dans la même forme.

Les décisions de la chambre douanière pourraient faire l'objet de voies de recours prévues par les lois locales de procédure; ces recours seraient portés devant la Cour Suprême de Sarrelouis.

Cette solution se concilie avec le texte du traité. Du point de vue juridique, le seul qui nous intéresse ici, elle n'appelle aucune observation de notre part, d'autant plus que les deux administrations française et sarroise se sont mises d'accord sur le principe.

Cependant, on peut objecter que l'Administration des

---

(1) *V. Saarbrücker Zeitung*, du 5 mars 1924, et *Kölnische Zeitung*, du 24 avril 1924.

douanes est un service public français. N'est-ce pas, dès lors, faire échec à la règle admise en droit international selon laquelle les tribunaux d'un Etat sont incompétents pour statuer sur les litiges dans lesquels figure comme partie plaidante un Etat étranger, notamment lorsqu'il s'agit du fonctionnement des services publics de cet Etat? Sans doute, mais la doctrine et la jurisprudence sont unanimes à admettre que l'Etat peut renoncer à cette garantie de son indépendance. Selon M. Fauchille (1), la renonciation est expresse quand l'Etat se porte demandeur, quand une convention internationale a admis la compétence réciproque des tribunaux des deux Etats dans certaines contestations où l'un d'eux peut se trouver engagé sur le territoire de l'autre; elle est tacite quand, actionnée devant le tribunal étranger, l'Etat n'aura pas élevé la déclinatoire d'incompétence.

Par ailleurs, la douane française en Sarre est bien un service public français, mais c'est aussi dans une certaine mesure un service public sarrois, puisque le produit des droits de douane sur les marchandises destinées à la consommation locale est attribué au budget du territoire et que celui-ci supporte les frais de perception (2).

Mais puisque la compétence des tribunaux sarrois résulte du traité de paix, il nous semble que ce texte implique renonciation expresse de la part de l'Etat français. Toutefois, pour la bonne règle et pour les raisons que nous exposerons plus loin, il sera néanmoins nécessaire, selon nous, qu'une convention intervienne, à cet égard, entre la France et la Sarre, lorsque l'ordonnance portant organisation de la juridiction civile et répressive en matière de douane sera promulguée.

Nous ne ferons de réserves que sur le point suivant. Il est de principe que la juridiction administrative est seule compétente pour connaître des actions formées contre l'Administration des douanes du fait de ses préposés, à moins qu'elles ne se rattachent à la perception de l'impôt (3). Les contestations qui,

(1) P. FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 270, p. 457.

(2) C'est d'ailleurs la raison pourquoi les préposés des douanes sont, aux termes de l'ordonnance portant organisation de la juridiction en matière de douane, protégés dans l'exercice de leurs fonctions, à la fois par les dispositions spéciales des lois de douane et par celles des art. 113 et 118 du Code Pénal local.

(3) Tribunal des Conflits, 31 juillet 1875 (D. 76, III, 15).

en France, sont de la compétence des tribunaux administratifs français, doivent donc échapper à la connaissance des tribunaux sarrois quels qu'ils soient, car il est inadmissible que le tribunal étranger connaisse des actes intérieurs d'une administration française. La compétence du Conseil d'Etat devrait donc être stipulée dans la convention à laquelle il a été fait allusion plus haut.

Par exception au principe susvisé, le tribunal de Sarrebrück serait cependant compétent de droit dans les trois cas spécialement visés par les lois de douane applicables en Sarre et qui, en France, sont portés devant les tribunaux judiciaires, bien que la responsabilité de l'Administration soit mise en jeu du fait de ses agents. Ces cas sont les suivants :

1° Le refus de délivrance des acquits-à-caution (loi 6-22 août 1791, titre II, art. 2);

2° Les indemnités pour saisies non fondées (loi du 9 floréal an VII, art. 16);

3° Les indemnités pour visites domiciliaires infructueuses (lois 6-22 août 1791, titre XIII, art. 40, et 14 fructidor an III, art. 10).

### § 3 — La contrainte

A la date du 10 janvier 1923, la Commission de Gouvernement a pris une ordonnance relative à l'application de la contrainte administrative en Sarre.

On sait que la contrainte administrative est un acte émanant d'un agent dépositaire d'une partie de la puissance publique et adressé à un contribuable pour lui enjoindre de s'acquitter d'une obligation envers l'Etat ou envers une personne juridique en faveur de laquelle cette procédure a été autorisée.

La Douane est notamment habilitée par sa législation propre à user de la contrainte pour le recouvrement des droits et taxes contre tout débiteur qui est en retard ou refuse de les acquitter et, selon une jurisprudence constante, elle peut aussi recourir à cette procédure pour le recouvrement des sommes que les contrevenants s'engagent à payer par transaction ou soumission tenant lieu de procès-verbal.

Mais, bien que prévue par des lois de douane, la contrainte n'en reste pas moins une procédure particulière à l'Etat fran-



çais; au surplus, cette voie d'exécution, qui est susceptible d'opposition, constitue un acte introductif d'instance. Pour les motifs que nous avons exposés plus haut, il n'était donc pas possible de l'appliquer de plano en Sarre. Le Gouvernement sarrois a, en conséquence, dû édicter une ordonnance spéciale, après accord avec l'Administration française.

Cette ordonnance dispose que l'Administration des douanes est autorisée à décerner en Sarre des contraintes pour le recouvrement des droits et amendes toutes les fois que l'emploi de cette procédure est prévu par les lois et règlements douaniers.

Ces contraintes ne seront exécutoires, dans les conditions fixées par la législation sarroise, qu'après avoir été visées par le président de la Cour de Sarrelouis ou son délégué. L'ordonnance en préparation dispose que les contraintes devront être visées par le président de la Chambre douanière de Sarrebrück ou tel magistrat délégué à cet effet par ce dernier.

L'opposition à la contrainte n'en suspend pas l'exécution et devra être portée devant la juridiction compétente (Tribunal de Sarrebrück); mais, comme celle-ci, nous l'avons vu, n'est pas encore déterminée, c'est le magistrat qui aura visé la contrainte qui connaîtra provisoirement de cette action. Toutefois n'est pas susceptible d'opposition la contrainte décernée après soumission volontaire lorsque, dans le corps de l'acte de soumission, le contrevenant reconnaît l'infraction mise à sa charge et renonce à toute procédure judiciaire.

Enfin, conformément à la loi douanière, les préposés de douane sont habilités à faire, pour raison de droits de douane, et dans les formes prévues par la législation sarroise, tous exploits et autres actes de justice que les huissiers ont accoutumé de faire (1).

Il faut signaler, en outre, que l'ordonnance du 6 mars 1923 modifie celle du 23 mars 1914 régissant les huissiers en rangeant parmi les actes administratifs du bassin, les actes des agents des douanes relatifs, d'après l'ordonnance du 10 jan-

---

(1) Le rédacteur de l'article susvisé (p. 347, note (1), paru dans la *Kölnische Zeitung*, s'élève véhémentement contre cette disposition applicable en Sarre en vertu du traité lui-même : « C'est violer, écrit-il, l'autorité juridique d'un *Etat autonome* que d'autoriser des fonctionnaires étrangers à procéder à l'exécution des jugements. »

vier 1923, aux amendes et frais à recouvrer en vertu de décisions contentieuses.

Enfin, une dernière ordonnance, en date du 10 mars 1923, dispose que les huissiers sont tenus de se conformer à ces ordres qui constituent des « ordres officiels » pour le territoire de la Sarre.

Ces divers textes, qui sont d'ailleurs repris dans l'ordonnance générale en préparation, semblent de nature à donner satisfaction à l'Administration des douanes, tout en sauvegardant les prérogatives du Gouvernement sarrois, dont la principale est de légiférer sur son territoire.

#### § 4 — L'organisation de la juridiction civile et répressive

D'après les règles de compétence que nous avons essayé de dégager ci-dessus, toutes les lois françaises relatives à la constatation, la poursuite et au jugement des infractions douanières ne peuvent être étendues en Sarre. Il s'agit donc de concilier les dispositions du paragraphe 31 qui rendent les lois douanières applicables dans le bassin avec les autres stipulations de l'Annexe qui font de la Sarre un territoire indépendant.

Il convient tout d'abord de faire ressortir le principe qui doit présider à l'organisation de la juridiction répressive et civile dans le bassin, en matière de douane.

Les lois douanières sont, de droit, applicables en Sarre, mais :

1° Toutes les fois qu'elles ne pourront se concilier avec la législation interne du bassin, elles devront subir des modifications;

2° Toutes les fois qu'elles renvoient au droit commun français (Code pénal, Code d'inst. crim., Code pr. civ.), c'est le droit commun sarrois correspondant qui doit être appliqué.

Il apparaît bien difficile et même dangereux, car des omissions pourraient se produire, d'essayer de fixer en un texte définitif tous les cas qu'un pareil conflit de lois peut soulever. Aussi, le projet d'ordonnance portant organisation de la juridiction douanière en Sarre se borne-t-il à édicter des dispositions d'ordre général et à réglementer les points essentiels, ainsi que l'a fait d'ailleurs l'ordonnance du 2 août 1921, qui, nous l'avons vu, porte revision des codes sarrois.

Les juges compétents en matière de douane pourront, au sur-

plus, comme le font les autres juges pour le droit interne, se baser sur l'article 2 de l'ordonnance précitée pour interpréter la loi française et la loi sarroise et appliquer le texte convenable.

Les points importants qui sont fixés dans cette ordonnance sont les suivants :

*Constatation des infractions.* — Cette matière est minutieusement réglementée par la législation douanière qui est, en principe, applicable en Sarre. Cependant, la loi fondamentale du 9 floréal an VII sur les procès-verbaux contient certaines dispositions qui ne se concilient pas avec celles correspondantes du Code de procédure local.

D'après la loi précitée, les procès-verbaux dressés par les agents des douanes ne peuvent être attaqués que par la voie de l'inscription de faux. Cette procédure, très rigoureuse en droit français, n'existe pas en droit sarrois. L'article 415 du Code de procédure local dispose bien que certains documents peuvent faire « preuve entière », mais la procédure à suivre pour les attaquer (art. 417, C. P.) n'a aucun rapport avec celle de l'inscription de faux, qui est d'ailleurs prévue au Code de procédure civile français. Ce conflit entre la loi locale et la loi française sur ce point est très caractéristique et le seul moyen pratique de le trancher c'est, ainsi que le fait l'ordonnance, d'adopter les dispositions de la loi locale.

*Instruction.* — En cette matière, c'est naturellement la législation locale qui doit être appliquée. Néanmoins, certaines dispositions douanières ne paraissent pas en désaccord avec les lois internes. C'est ainsi que l'article 17, titre VI, de la loi douanière du 4 germinal an II dispose qu'« en première instance et sur l'appel, l'instruction sera verbale, sur simple mémoire et sans frais de justice à répéter de part ni d'autre ». Cette disposition, en faveur d'ailleurs des deux parties, est de nature à simplifier la procédure et, par suite, elle pourrait, sans inconvénient, être appliquée dans le bassin.

*Jugements.* — Les lois locales doivent encore nécessairement recevoir leur application en cette matière.

Cependant, ce principe paraît devoir souffrir quelques exceptions tirées des lois douanières, qui, dans l'intérêt de la répression, dérogent souvent au droit commun.

Ces exceptions, visées dans l'ordonnance, sont les suivantes : La loi du 9 floréal an VII, titre IV, article 16, qui interdit aux juges d'excuser les contrevenants sur l'intention; la loi des 6-22 août 1791, titre III, article 4 et celle du 4 germinal an II, titre VI, article 23, qui interdisent aux juges de modérer les confiscations et amendes; la loi des 6-22 août 1791, titre XII, article 2, qui défend aux tribunaux de donner mainlevée des marchandises saisies, à peine de nullité des jugements, à moins qu'il ne soit statué sur l'instance.

L'Administration des Douanes peut se constituer partie civile en tout état de cause, conformément aux articles 435 et suivants du Code de procédure local.

Quant aux voies de recours contre les jugements, ce seront celles du Code sarrois.

S'inspirant uniquement de la réglementation douanière française, l'ordonnance dont il s'agit doit également régler un certain nombre de questions spéciales.

C'est ainsi que le président de la Chambre douanière, ou tel juge de bailliage dûment délégué par lui, aura qualité pour :

1° Autoriser sur requête de l'Administration des douanes, et avant jugement en prononçant la confiscation, la vente par enchères des objets de consommation saisis ne pouvant être conservés sans risques de détérioration, ainsi que les chevaux, mulets et autres moyens de transport quelconques, ayant servi au transport de marchandises de contrebande, ou saisis pour toute autre cause (décret du 18 septembre 1811, articles 1 et 2);

2° Ordonner dans le cas de contestation entre la Douane et le déclarant, sur l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur des marchandises, le prélèvement d'échantillons en présence d'un officier ministériel ou courtier assermenté et de désigner l'expert chargé de représenter au Comité d'expertise la partie qui aurait refusé de désigner son arbitre (lois des 5 août 1810, 7 mai 1881, 2 janvier 1892, art. 9);

3° Coter et parapher sans frais certains registres et imprimés à l'usage du Service des douanes (loi du 22 août 1791, titre XIII, articles 26, 27 et 28);

4° Apposer les scellés sur les effets et papiers des comptables des douanes décédés ou en fuite et constater l'état de la caisse ainsi que celui des registres de perception et des pièces justi-

ficatives de dépenses (art. 21, titre XIII de la loi du 22 août 1791);

5° Procéder à l'inventaire et autoriser la vente des objets se trouvant en douane, mis au dépôt par application des lois du 22 août 1791, titre IX, articles 1 et 2, et du 4 février 1919, article 1.

Les décisions rendues en ces occasions pourront être attaquées toutes les fois que la loi douanière spéciale française autorise un pourvoi.

Bien entendu, les dispositions de l'article 25 du titre XIII de la loi des 6-22 août 1791 (prescription en matière civile) seront applicables en Sarre à l'exclusion de toutes autres.

De même et conformément au principe du droit pénal français qui veut qu'aucun impôt ne puisse être ni augmenté, ni diminué qu'en vertu d'une loi, il est admis que l'Administration des douanes ne saurait être condamnée au paiement des intérêts des sommes indûment perçues à titre de droits et taxes, même à compter de la mise en demeure d'opérer cette restitution (1).

La mise en application de cette ordonnance permettra le règlement de la plupart des difficultés qui résultent actuellement du silence du traité quant à la question des tribunaux compétents pour connaître des contraventions douanières et des litiges qui s'élèvent entre la Douane et les redevables au sujet de l'impôt.

Toutefois, elle devra, selon nous, être complétée ultérieurement par une convention franco-sarroise qui réglera les points demeurés en suspens. L'accord à réaliser devra notamment prévoir les dispositions propres à permettre l'exécution dans le territoire de la Sarre des jugements rendus en France en matière de douane et réciproquement, à condition, bien entendu, qu'ils soient passés en force de chose jugée et qu'ils soient soumis, au préalable, à la formalité de l'exequatur conformément aux règles locales. Il convient, en effet, que soit rendue aussi effective, aussi complète que possible, l'union douanière entre la France et la Sarre.

---

(1) V. Cass. civ., 13 février 1884, Cass. req., 27 novembre 1887, D. 68.1.267.



## SECTION VII

## LE RÉGIME DOUANIER A PARTIR DU 10 JANVIER 1925

A l'expiration de la première période quinquennale, le régime douanier actuel devra être profondément modifié.

C'est qu'en effet, au 10 janvier 1925, prendra fin la période de transition prévue par le traité. A partir de cette date, les marchandises allemandes ne rentreront dans le bassin qu'après acquittement des droits dont elles seront passibles, et les marchandises sarroises rentreront en France sans limitation de quantités. Il en résulte que le cordon douanier entre la France et la Sarre devra être supprimé et reporté entre la Sarre et l'Allemagne.

Au point de vue purement douanier, la suppression de la ligne sud ne souffre aucune difficulté, il n'en est pas de même si on en envisage ses répercussions au point de vue fiscal.

Il ne suffit pas de stipuler dans un traité l'union douanière entre deux pays pour que cette union se réalise effectivement. Il faut encore que ces deux pays aient la même législation fiscale. C'est principalement, nous l'avons vu, parce que les législations fiscales française et sarroise étaient distinctes qu'on a dû avoir recours à cet expédient, nécessaire bien que contraire à l'esprit du traité, l'établissement d'une barrière douanière entre la France et la Sarre.

A notre avis, on se trouve en présence d'une regrettable lacune dans le traité. Cependant, on aurait pu, semble-t-il, s'inspirer, toutes proportions gardées naturellement, du traité d'union douanière conclu le 9 novembre 1865 entre la France et Monaco (1).

Aux termes des articles 2, 5, 9 et 11, les droits de toute nature sont applicables dans la principauté au même taux et dans les mêmes conditions qu'en France.

L'article 8 dispose que les lois spéciales qui régissent en France l'importation, l'exportation et la circulation des armes et munitions de guerre, ainsi que l'importation de la librairie, sont applicables dans la principauté.

Selon l'article 3, les règlements et tarifs français relatifs aux

(1) *Pandectes françaises*, Répert. V° Douanes, 4° 2.306-2.314, p. 386. PALLAIN, *op. cit.*, t. I, p. 152.

taxes sanitaires sont applicables au nom et par les autorités du Prince.

En vertu de l'article 6, toutes les espèces de tabacs nécessaires à la consommation de la principauté doivent être tirées des entrepôts de la Régie à Nice et laissées aux agents du Prince au prix de fabrique ou de revient pour être vendus selon les tarifs en vigueur en France au bénéfice du Gouvernement du Prince. La disposition de la loi du 11 janvier 1892 relative aux tabacs destinés à l'usage personnel des importateurs n'est pas applicable à la principauté.

Le monopole des allumettes, qui a été établi après 1865, n'était pas applicable dans la principauté. Par une ordonnance du 12 décembre 1871, le Prince a subordonné à une autorisation spéciale la fabrication et la vente des allumettes dans la principauté. Les allumettes provenant de l'entrepôt de Monaco peuvent seules y être mises en vente.

Ces questions essentielles étant réglées par le traité, il a été possible de n'établir qu'une seule ligne de douane du côté de la mer.

D'ailleurs, la plupart des nouvelles dispositions fiscales adoptées en France, telles que celles relatives à l'impôt du chiffre d'affaires, notamment, sont rendues applicables par le Prince sur le territoire monégasque.

Cependant, l'identité entre les deux législations fiscales n'est pas absolue en ce qui concerne les taxes de consommation intérieure, qui, on le conçoit, ne peuvent être aussi élevées qu'en France. On a craint que des produits passibles de telles taxes ne soient expédiés de l'étranger à destination de Monaco où ils n'acquitteraient, en dehors des droits de douane, que des droits d'accise inférieurs aux droits correspondants français et seraient de là réexpédiés en France, cette expédition devant d'ailleurs s'effectuer sans nouvelle formalité douanière, puisqu'il n'existe pas de bureaux de douanes sur les confins des deux territoires. On a pensé que la législation sur les contributions indirectes ne permettrait pas de poursuivre ces fraudes avec l'efficacité nécessaire. C'est pour cette raison que la loi du 13 juillet 1900 a rendu applicable, dans un rayon de 2 km. 500 autour de la principauté, aux produits passibles, en France, de taxes de consommation intérieure et circulant dans

le rayon sans expéditions régulières, les dispositions de l'article 38, § 1<sup>er</sup>, de la loi douanière du 28 avril 1816 relative à la police du rayon frontière.

En ce qui concerne la Sarre, la situation politique et économique n'est pas la même et il ne saurait être question d'appliquer au bassin l'ensemble des mesures prises pour Monaco. Cependant, rien ne s'oppose à ce que certaines solutions adoptées pour la principauté ne soient appliquées à la Sarre.

Nous avons vu, en étudiant les finances du territoire de la Sarre, qu'au 10 janvier 1925, la taxe sur le chiffre d'affaires serait perçue dans le bassin dans les mêmes conditions qu'en France et que la convention du 5 juillet 1922, ayant pour but d'éviter la superposition d'impôts français et sarrois, permettait alors de ne pas exiger la taxe de 1,30 % à l'importation pour les marchandises sarroises importées en France (1).

Nous avons constaté également (2) que les deux systèmes fiscaux français et sarrois étaient devenus, au point de vue des impôts indirects, presque semblables. Cependant, le café, la chicorée, le sucre et quelques autres denrées d'usage courant sont moins imposés qu'en France.

La suppression de la ligne sud n'aura guère, semble-t-il, de répercussions sérieuses qu'en ce qui concerne les tabacs, qui, en Sarre, sont fabriqués librement et vendus au public après apposition d'une banderole représentant la valeur du droit de consommation intérieure.

Les alcools, dont la fabrication, la vente et l'importation sont libres en Sarre doivent également faire l'objet d'une réglementation particulière.

On ne conçoit guère la suppression de la frontière entre la Sarre et la France sans l'adoption d'un régime spécial portant obstacle à l'infiltration des tabacs et alcools sarrois dans le territoire français.

L'étude de ces questions a été confiée à une Commission spéciale interministérielle comprenant un représentant de la Commission de Gouvernement du territoire de la Sarre. Les travaux de cette Commission ne sont pas encore terminés.

En ce qui concerne les tabacs, il a été question d'établir un

---

(1) V. *supra*, p. 266.

(2) V. *supra*, p. 253.

contingemment de la consommation sarroise et de continuer à laisser la liberté d'importation aux fabricants et commerçants sous le contrôle de la Régie sarroise.

En définitive, il nous semble que, sous réserve d'un accord à intervenir entre les Administrations française et sarroise et de dispositions spéciales à prendre pour éviter la fraude sur les tabacs et les alcools, il soit possible de supprimer la ligne douanière franco-sarroise à la date voulue.

La disposition qui, de toutes façons devra nécessairement être prise, consiste, selon nous, dans l'établissement à la frontière politique sarro-lorraine d'un rayon spécial identique à celui institué par la loi du 13 juillet 1900 pour Monaco. Il s'agit, en somme, d'établir une simple surveillance par services ambulants destinés à seconder les agents des contributions indirectes, qui, d'ailleurs, sont plus particulièrement intéressés à la question.

Ces mesures préalables prises, il nous semble que la barrière douanière pourrait disparaître sans grands inconvénients.

## SARRE

## IMPORTATIONS EN FRANCE (Commerce spécial)

ANNÉES 1923 ET 1922

| DÉSIGNATION DES MARCHANDISES                                | UNITÉS       | QUANTITÉS |           | VALEURS<br>déclarées |         |
|-------------------------------------------------------------|--------------|-----------|-----------|----------------------|---------|
|                                                             |              | 1923      | 1922      | 1923                 | 1922    |
|                                                             |              |           |           | mille francs         |         |
| Peaux et pelleteries brutes. . .                            | Quint. mét.  | 7.879     | 6.378     | 4.396                | 2.527   |
| Cornes, sabots et os de bétail .                            | —            | 4.581     | 4.418     | 167                  | 141     |
| Céréales (grains et farines) y<br>compris le malt . . . . . | —            | 3.033     | 1.324     | 336                  | 131     |
| Bois communs . . . . .                                      | Tonne métr.  | 15.535    | 30.062    | 1.744                | 3.250   |
| Drilles. . . . .                                            | Quint. métr. | 169       | 5.052     | 3                    | 280     |
| Bière . . . . .                                             | —            | 6.571     | 6.438     | 195                  | 194     |
| Pierres et terres servant aux<br>arts et métiers . . . . .  | —            | 12.594    | 18.462    | 74                   | 86      |
| Matériaux . . . . .                                         | Tonne métr.  | 211.690   | 122.703   | 5.836                | 6.239   |
| Houille crue, carbonisée et agglomérée. . . . .             | —            | 3.281.253 | 3.598.610 | 322.266              | 331.561 |
| Goudron minéral, bitumes et<br>asphaltes . . . . .          | —            | 22.689    | 13.037    | 8.100                | 2.319   |
| Huiles lourdes et résidus de pétrole . . . . .              | Quint. métr. | 4.535     | 1.482     | 302                  | 74      |
| Fontes. . . . .                                             | —            | 34.007    | 42.852    | 2.118                | 1.471   |
| Fers et aciers. . . . .                                     | —            | 3.219.657 | 3.381.326 | 214.751              | 180.058 |
| Mâchefer et scories de forge. .                             | —            | 222.845   | 658.566   | 203                  | 449     |
| Cuivre. . . . .                                             | —            | 451       | 180       | 171                  | 48      |
| Zinc . . . . .                                              | —            | 817       | 716       | 121                  | 69      |
| <i>A reporter. . . . .</i>                                  |              |           |           | 560.783              | 528.897 |

NOTA. — Antérieurement à 1922, les importations en provenance de la Sarre étaient confondues, dans le *Bulletin mensuel*, avec celles des « autres pays étrangers ».



## SARRE

## IMPORTATIONS EN FRANCE (Commerce spécial)

ANNÉES 1923 ET 1922

| DÉSIGNATION DES MARCHANDISES                                                 | UNITÉS       | QUANTITÉS |         | VALEURS<br>déclarées |         |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------|---------|----------------------|---------|
|                                                                              |              | 1923      | 1922    | 1923                 | 1922    |
|                                                                              |              |           |         | mille francs         |         |
| <i>Report</i> .....                                                          |              |           |         | 560.783              | 528.897 |
| Sulfate d'ammoniaque brut ou raffiné .....                                   | Quint. métr. | 54.614    | 75.847  | 5.411                | 5.559   |
| Produits obtenus directement par la distillation du goudron de houille ..... | —            | 78.223    | 163.808 | 9.178                | 17.200  |
| Autres produits chimiques.....                                               | —            | 353.138   | 308.573 | 5.510                | 4.382   |
| Couleurs, encres, crayons et charbons préparés.....                          | —            | 747       | 1.468   | 289                  | 413     |
| Parfumeries et savons.....                                                   | —            | 448       | 1.259   | 88                   | 173     |
| Poteries, carreaux et pavés céramiques .....                                 | —            | 405.996   | 310.679 | 14.991               | 8.636   |
| Faïences et porcelaines.....                                                 | —            | 17.619    | 17.705  | 3.041                | 2.195   |
| Verres et cristaux.....                                                      | —            | 142.870   | 151.044 | 14.402               | 13.353  |
| Papiers .....                                                                | —            | 1.794     | 1.247   | 219                  | 174     |
| Carton et objets en carton.....                                              | —            | 4.040     | 4.319   | 277                  | 297     |
| Peaux préparées.....                                                         | —            | 60        | 283     | 93                   | 512     |
| Ouvrages en peau et en cuir naturel ou artificiel.....                       | —            | 693       | 571     | 2.093                | 1.442   |
| Pelletteries préparées, ouvrées ou confectionnées .....                      | —            | »         | 284     | 1                    | 32      |
| Machines motrices à vapeur et autres .....                                   | —            | 24.004    | 31.611  | 6.830                | 5.267   |
| Chaudières .....                                                             | —            | 28.681    | 18.412  | 3.018                | 1.485   |
| Pièces détachées et organes de machines .....                                | —            | 66.512    | 73.301  | 11.930               | 11.463  |
| Outils et ouvrages en métaux....                                             | —            | 366.565   | 310.587 | 64.724               | 46.870  |
| Meubles .....                                                                | —            | 16.450    | 13.475  | 4.016                | 2.970   |
| Ouvrages en bois.....                                                        | —            | 1.623     | 6.775   | 248                  | 481     |
| Instruments de musique.....                                                  |              |           |         | 17                   | 95      |
| Carrosserie autre que les voitures automobiles .....                         | Quint. métr. | 18.950    | 13.068  | 3.028                | 1.578   |
| Tabletterie et éventails.....                                                | —            | 31        | 22      | 76                   | 54      |
| Bimbeloterie .....                                                           | —            | 33        | 84      | 31                   | 40      |
| Autres articles.....                                                         |              |           |         | 1.186                | 503     |
| TOTAUX.....                                                                  |              |           |         | 711.480              | 654.071 |

## SARRE

## EXPORTATIONS DE FRANCE (Commerce spécial)

ANNÉES 1923 ET 1922

| DÉSIGNATION DES MARCHANDISES                                                                                | UNITÉS            | QUANTITÉS |         | VALEURS ARBITRAIRES |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------|---------|---------------------|---------|
|                                                                                                             |                   | 1923      | 1922    | 1923                | 1922    |
|                                                                                                             |                   |           |         | mille francs        |         |
| Chevaux .....                                                                                               | Tête              | 1.225     | 234     | 4.836               | 758     |
| Bestiaux .....                                                                                              | .....             | .....     | .....   | 44.695              | 1.013   |
| Viandes fraîches, y compris les viandes frigorifiées.....                                                   | Quint. métr.      | 46.104    | 10.800  | 12.076              | 2.283   |
| Viandes salées, charcuterie fabriquée et museau de bœuf.....                                                | —                 | 9.880     | 5.539   | 10.631              | 4.129   |
| Conserves de viande et de gibier, foies d'oie et pâtés de foie gras, extraits de viande en pains ou autres. | —                 | 15.421    | 5.251   | 5.537               | 1.644   |
| Boyaux frais, secs ou salés.....                                                                            | —                 | 1.594     | 1.482   | 1.226               | 934     |
| Peaux et pelletteries brutes.....                                                                           | —                 | 2.393     | 1.246   | 1.707               | 677     |
| Graisses animales autres que de poisson, margarine et substances similaires .....                           | —                 | 22.222    | 8.636   | 6.443               | 1.974   |
| Œufs de volaille et de gibier.....                                                                          | —                 | 6.890     | 126     | 3.280               | 49      |
| Lait naturel ou concentré pur.....                                                                          | —                 | 100.651   | 35.267  | 8.345               | 2.377   |
| Fromages .....                                                                                              | —                 | 13.791    | 4.388   | 9.030               | 2.580   |
| Poissons secs, salés ou conservés.....                                                                      | —                 | 6.239     | 872     | 4.159               | 621     |
| Perles fines.....                                                                                           | Hectogr.          | »         | 6       | »                   | 140     |
| Céréales (grains et farines), y compris le malt.....                                                        | Quint. métr.      | 786.206   | 426.500 | 76.651              | 37.653  |
| Riz .....                                                                                                   | —                 | 14.388    | 8.653   | 2.118               | 1.077   |
| Légumes secs et leurs farines.....                                                                          | —                 | 13.043    | 3.080   | 1.972               | 395     |
| Pommes de terre.....                                                                                        | —                 | 206.209   | 24.991  | 17.528              | 1.749   |
| Fruits de table.....                                                                                        | —                 | 72.484    | 3.004   | 14.614              | 401     |
| Graines à ensementer.....                                                                                   | —                 | 4.017     | 2.121   | 1.769               | 459     |
| Sucres bruts ou raffinés.....                                                                               | —                 | 11.300    | 590     | 1.934               | 71      |
| Préparations sucrées (sirops, bonbons, fruits, biscuits, confitures, etc.)..                                | —                 | 12.036    | 332     | 7.162               | 163     |
| Café .....                                                                                                  | —                 | 1.358     | 1.036   | 1.112               | 599     |
| Chocolat .....                                                                                              | —                 | 3.894     | 408     | 3.516               | 302     |
| Tabacs en feuilles et tabacs fabriqués.                                                                     | —                 | 1.018     | 422     | 1.298               | 440     |
| Huiles végétales fixes.....                                                                                 | —                 | 25.363    | 3.744   | 8.852               | 1.099   |
| Graisses végétales alimentaires.....                                                                        | —                 | 21.444    | 9.160   | 9.006               | 2.915   |
| Cire végétale, gemmes, résines, baumes et autres produits résineux..                                        | —                 | 4.897     | 4.063   | 880                 | 596     |
| Bois communs.....                                                                                           | Tonne métr.       | 171.997   | 58.872  | 26.743              | 5.945   |
| Coton en laine et déchets de coton.                                                                         | Quint. métr.      | 2.810     | 220     | 2.425               | 138     |
| Légumes frais.....                                                                                          | —                 | 35.731    | 7.364   | 5.002               | 829     |
| Légumes salés ou conservés.....                                                                             | —                 | 9.584     | 1.608   | 2.366               | 274     |
| Fourrages et son.....                                                                                       | —                 | 410.380   | 140.674 | 18.751              | 5.378   |
| Drilles .....                                                                                               | —                 | 18.586    | 13.075  | 1.961               | 1.379   |
| Vins (mistelles comprises).....                                                                             | Hect. de liquide  | 64.840    | 44.048  | 21.583              | 11.333  |
| Bière .....                                                                                                 | Quint. métr.      | 36.643    | 8.522   | 3.371               | 639     |
| Eaux-de-vie et esprits.....                                                                                 | Hect. d'alc. pur. | 23.201    | 11.804  | 19.213              | 8.317   |
| Pierres et terres servant aux arts et métiers .....                                                         | Quint. métr.      | 301.471   | 63.584  | 2.936               | 511     |
| A reporter.....                                                                                             | .....             | .....     | .....   | 365.628             | 101.841 |

NOTA. — Antérieurement à 1922, les exportations à destination de la Sarre étaient confondues, dans le *Bulletin mensuel*, avec celles des « autres pays étrangers ».

## SARRE

## EXPORTATIONS DE FRANCE (Commerce spécial)

ANNÉES 1923 ET 1922

| DÉSIGNATION DES MARCHANDISES                                                       | UNITÉS       | QUANTITÉS  |            | VALEURS<br>arbitrées |         |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|------------|----------------------|---------|
|                                                                                    |              | 1923       | 1922       | 1923                 | 1922    |
|                                                                                    |              |            |            | mille                | francs  |
| <i>Report.</i> . . . .                                                             |              |            |            | 365.628              | 101.841 |
| Matériaux . . . . .                                                                | Tonne métr.  | 147.452    | 60.386     | 13.340               | 4.528   |
| Houille crue, carbonisée et agglomérée . . . . .                                   | —            | 265.500    | 62.582     | 33.470               | 5.659   |
| Huiles lourdes et résidus de pétrole . . . . .                                     | Quint. métr. | 50.146     | 25.097     | 5.535                | 2.396   |
| Fontes . . . . .                                                                   | —            | 1.131.105  | 1.409.671  | 57.686               | 52.158  |
| Alliages ferro-métalliques et ferro-alliages . . . . .                             | —            | 83.958     | 56.283     | 9.662                | 4.508   |
| Fers et aciers . . . . .                                                           | —            | 1.775.662  | 1.498.575  | 91.720               | 43.045  |
| Mâchefer et scories de forge . . . . .                                             | —            | 529.741    | 290.690    | 1.483                | 581     |
| Minerais de toute sorte . . . . .                                                  | —            | 27.371.735 | 26.805.306 | 109.734              | 78.182  |
| Produits chimiques . . . . .                                                       | —            | 437.229    | 281.431    | 19.381               | 7.343   |
| Parfumeries et savons . . . . .                                                    | —            | 17.954     | 2.393      | 4.493                | 650     |
| Médicaments composés . . . . .                                                     | —            | 578        | 307        | 448                  | 290     |
| Poteries et pavés céramiques . . . . .                                             | —            | 18.414     | 1.410      | 916                  | 64      |
| Verres et cristaux . . . . .                                                       | —            | 12.897     | 5.983      | 2.531                | 401     |
| Fils de coton . . . . .                                                            | —            | 261        | 53         | 605                  | 115     |
| de jute, de phormium tenax, etc. . . . .                                           | —            | 3.591      | 2.632      | 1.550                | 1.049   |
| Tissus. { de coton . . . . .                                                       | —            | 5.560      | 4.074      | 16.246               | 10.068  |
| de laine . . . . .                                                                 | —            | 2.041      | 498        | 10.873               | 2.315   |
| de soie et de bourre de soie . . . . .                                             | Kilogr.      | 3.649      | 574        | 1.113                | 126     |
| Lingerie, vêtements et articles confectionnés . . . . .                            | Quint. métr. | 1.044      | 947        | 7.400                | 8.456   |
| Papiers . . . . .                                                                  | —            | 3.900      | 537        | 2.170                | 245     |
| Livres, journaux, gravures, rouleaux pour cinématographes, imprimés, etc . . . . . | —            | 993        | 241        | 1.629                | 403     |
| Peaux préparées . . . . .                                                          | —            | 4.424      | 614        | 6.975                | 1.059   |
| Ouvrages en peau on en cuir naturel ou artificiel . . . . .                        | —            | 3.681      | 266        | 11.982               | 664     |
| Machines à vapeur et autres . . . . .                                              | —            | 15.329     | 2.715      | 7.441                | 2.181   |
| Pièces détachées et organes de machines . . . . .                                  | —            | 41.508     | 23.949     | 24.459               | 17.116  |
| Outils et ouvrages en métaux . . . . .                                             | —            | 88.907     | 15.424     | 33.976               | 5.175   |
| Ouvrages en caoutchouc et en gutta-percha . . . . .                                | —            | 2.450      | 650        | 6.666                | 1.509   |
| Autres articles . . . . .                                                          |              |            |            | 117.998              | 13.705  |
| TOTAUX . . . . .                                                                   |              |            |            | 967.110              | 365.832 |

NOTA — Antérieurement à 1922, les exportations à destination de la Sarre étaient confondues, dans le *Bulletin mensuel*, avec celles des « autres pays étrangers ».

## CONCLUSION

---

Comment les Sarrois ont-ils accepté le régime provisoire qui leur a été imposé? Comment l'avenir du bassin se dessine-t-il? Ce sont deux questions qui se posent naturellement à l'esprit, mais auxquelles il est prématuré, voire même impossible de répondre autrement qu'en formulant des conclusions hâtives et conjecturales qui pourraient d'ailleurs être démenties par les événements.

Dans un mot qui a été souvent rappelé, Albert Sorel a défini ainsi le caractère des Rhénans : « Ils jugent les Gouvernements sur leurs actes : le pouvoir qui améliorera leur sort et les traitera le plus favorablement aura leur sympathie. »

Le plébiscite 1935 permettra de juger si ce mot est juste.

Pour le moment, il est certain que les habitants de la Sarre sont plus heureux que si leur pays était resté allemand et même, d'une manière générale, si l'on considère le prix de la vie, le nombre des chômeurs, le chiffre des impôts, on est autorisé à dire, ainsi que l'a déclaré Lord Balfour au Conseil de la Société des Nations : « La Sarre est un pays favorisé » (1).

Quel qu'en soit le résultat, cette expérience tentée dans le but d'organiser le droit de libre disposition des peuples mérite de retenir l'attention d'une façon toute particulière. Elle est d'autant plus importante que le prestige de la Société des Nations est en jeu.

Si la Société réussit, ainsi qu'il y a lieu de le penser, à assurer le bon fonctionnement du Gouvernement de la Sarre, elle n'aura pas seulement répondu à la confiance qu'on lui a témoignée et justifié la mission qui lui a été confiée, mais encore elle aura donné la mesure des services qu'elle peut rendre et augmenté ainsi son crédit, tout en montrant la possibilité d'utiliser dans l'avenir une administration internationale analogue à celle dont nous avons essayé de donner une idée.

---

(1) LÉON BOURGEOIS, *op. cit.*, p. 317.

# ANNEXE

---

## TRAITÉ DE PAIX

---

### PARTIE III — SECTION IV

#### *Le Bassin de la Sarre*

ART. 45. — En compensation de la destruction des mines de charbon dans le Nord de la France, et à valoir sur le montant de la répartition de dommages de guerre dus par l'Allemagne, celle-ci cède à la France la propriété entière et absolue, franche et quitte de toutes dettes ou charges, avec droit exclusif d'exploitation, des mines de charbon situées dans le bassin de la Sarre, délimité comme il est dit à l'article 48.

ART. 46. — En vue d'assurer les droits et le bien-être de la population et de garantir à la France la pleine liberté d'exploitation des mines, l'Allemagne accepte les dispositions des Chapitres I et II de l'Annexe ci-jointe.

ART. 47. — En vue de pourvoir en temps opportun au statut définitif du Bassin de la Sarre, en tenant compte des vœux de la population, la France et l'Allemagne acceptent les dispositions du chapitre III de l'Annexe ci-jointe.

ART. 48. — Les limites du territoire du Bassin de la Sarre, objet des présentes dispositions, seront fixées comme il suit :

*Au Sud et au Sud-Ouest* : par la frontière de la France, telle qu'elle est fixée par le présent Traité.

*Au Nord-Ouest et au Nord* : par une ligne suivant la limite administrative septentrionale du cercle de Merzig depuis le point où elle se détache de la frontière française jusqu'au point où elle coupe la limite administrative qui sépare la commune de Saarhölzbach de la commune de Britten; suivant cette limite communale vers le Sud et atteignant la limite administrative du canton de Merzig de manière à englober dans le territoire du bassin de la Sarre le canton de Mettlach à l'exception de la commune de Britten; suivant les limites administratives septentrionales des cantons de Merzig et de Haudstadt incorporés audit territoire du bassin de la Sarre, puis successivement les limites administratives qui séparent les cercles de Sarrelouis, d'Ottweiler et de Saint-Wendel des cercles de Merzig, de Trèves et de la principauté de Birkenfeld, jusqu'à un point situé à 500 mètres environ au Nord du village de Furschweiler (point culminant du Metzelberg).

*Au Nord-Est et à l'Est* : du dernier point ci-dessus défini, jusqu'à un point situé à environ 3 kilomètres 5 à l'Est-Nord-Est de Saint-Wendel :

Une ligne à déterminer sur le terrain, passant à l'Est de Furschweiler, à l'Ouest de Roschberg, à l'Est des cotes 418. 329 (Sud de Roschberg), à l'Ouest de Leitersweiler, au Nord-Est de la cote 464, puis, suivant vers le Sud la ligne de faite jusqu'à son point de rencontre avec la limite administrative du cercle de Kussel;

De là, vers le Sud, la limite du cercle de Kussel, puis celle du cercle de Hombourg, vers le Sud-Sud-Est, jusqu'à un point situé à environ 1.000 mètres Ouest de Dunzweiler;



De là et jusqu'à un point situé à environ 1 kilomètre au Sud de Hornbach :

Une ligne à déterminer sur le terrain, passant par la cote 424 (environ 1.000 mètres Sud-Est de Dunzweiler), par les cotes 363 (Fuchs-Berg), 322 (Sud-Ouest de Waldmohr), puis à l'Est de Jägersburg et de Erbach, puis englobant Homburg en passant par les cotes 361 (2 kilomètres 5 environ à l'Est-Nord-Est de la ville), 342 (2 kilomètres environ Sud-Est de la ville), 357 (Schreiners-Berg), 356, 350 (1 kilomètre 5 environ Sud-Est de Schwarzenbach), passant ensuite à l'Est de Einöd, au Sud-Est des cotes 322 et 333, à environ 2 kilomètres Est de Webenheim, 2 kilomètres Est de Mimbach, contournant à l'Est le mouvement de terrain sur lequel passe la route de Mimbach à Böckweiler, de manière à comprendre ladite route dans le territoire de la Sarre, passant immédiatement au Nord de l'embranchement des deux routes venant de Böckweiler et de Altheim et situé à environ 2 kilomètres Nord d'Altheim, puis, par Ringweilerhof exclu et la cote 322 incluse, rejoignant la frontière française au coude qu'elle forme à environ 1 kilomètre Sud de Hornbach (voir la carte au 1/100.000<sup>e</sup>, annexée au présent Traité, sous le n<sup>o</sup> 2).

Une commission composée de cinq membres, dont un sera nommé par la France, un par l'Allemagne et trois par le Conseil de la Société des Nations, qui portera son choix sur les nationaux d'autres Puissances, sera constituée dans les quinze jours qui suivront la mise en vigueur du présent Traité, pour fixer sur place le tracé de la ligne frontière ci-dessus décrite.

Dans les parties du tracé précédent qui ne coïncident pas avec des limites administratives, la Commission s'efforcera de se rapprocher du tracé indiqué en tenant compte, dans la mesure du possible, des intérêts économiques locaux et des limites communales existantes.

Les décisions de cette Commission seront prises à la majorité des voix et seront obligatoires pour les parties intéressées.

ART. 49. — L'Allemagne renonce, en faveur de la Société des Nations, considérée ici comme fidéicommissaire, au gouvernement du territoire ci-dessus spécifié.

A l'expiration d'un délai de quinze ans, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, la population dudit territoire sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée.

ART. 50. — Les clauses suivant lesquelles la cession des mines du Bassin de la Sarre sera effectuée, ainsi que les mesures destinées à assurer le respect des droits et le bien-être des populations en même temps que le gouvernement du territoire, et les conditions dans lesquelles aura lieu la consultation populaire ci-dessus prévue, sont fixées dans l'Annexe ci-jointe, qui sera considérée comme faisant partie intégrante du présent Traité, et que l'Allemagne déclare agréer.

#### ANNEXE

En conformité des stipulations des articles 45 à 50 du présent Traité, les clauses suivant lesquelles la cession par l'Allemagne à la France des mines du Bassin de la Sarre sera effectuée, ainsi que les mesures destinées à assurer le respect des droits et le bien-être des populations en même temps que le gouvernement du territoire, et les conditions dans lesquelles ces populations seront appelées à faire connaître la souveraineté sous laquelle elles désiraient se voir placées, ont été fixées comme il suit :

## CHAPITRE I

## DES PROPRIÉTÉS MINIÈRES CÉDÉES ET DE LEUR EXPLOITATION

§ 1. — A dater de la mise en vigueur du présent Traité, l'Etat français acquerra la propriété entière et absolue de tous les gisements de houille situés dans les limites du Bassin de la Sarre, telles qu'elles sont spécifiées dans l'article 48 dudit Traité.

L'Etat français aura le droit d'exploiter ou de ne pas exploiter lesdites mines, ou de céder à des tiers le droit de les exploiter, sans avoir à obtenir aucune autorisation préalable ni à remplir aucune formalité.

L'Etat français pourra toujours exiger l'application des lois et règlements miniers allemands ci-dessous visés, à l'effet d'assurer la détermination de ses droits.

§ 2. — Le droit de propriété de l'Etat français s'appliquera aux gisements libres et non encore concédés ainsi qu'aux gisements déjà concédés, quels qu'en soient les propriétaires actuels, sans distinguer selon qu'ils appartiennent à l'Etat prussien, à l'Etat bavarois, à d'autres Etats ou collectivités, à des sociétés ou à des particuliers, qu'ils soient exploités ou inexploités, ou qu'un droit d'exploitation distinct des droits des propriétaires de la surface ait été ou non reconnu.

§ 3. — En ce qui concerne les mines exploitées, le transfert de la propriété à l'Etat français s'appliquera à toutes les dépendances desdites mines notamment à leurs installations et matériels d'exploitation, tant superficiels que souterrains, à leur matériel d'extraction, usines de transformation de la houille en énergie électrique, coke et sous-produits, ateliers, voies de communication, canalisations électriques, installations de captage et de distribution d'eau, terrains et bâtiments tels que bureaux, maisons de directeurs, employés ou ouvriers, écoles, hôpitaux et dispensaires, aux stocks et approvisionnements de toute nature, aux archives et plans, en général à tout ce dont les propriétaires ou exploitants des mines ont la propriété ou la jouissance en vue de l'exploitation des mines et de leurs dépendances.

Le transfert s'appliquera, également, aux créances à recouvrer pour les produits livrés antérieurement à la prise de possession par l'Etat français et postérieurement à la signature du présent Traité, ainsi qu'aux cautionnements des clients, dont les droits seront garantis par l'Etat français.

§ 4. — La propriété sera acquise par l'Etat français franche et quitte de toutes dettes et charges. Toutefois, il ne sera porté aucune atteinte aux droits acquis, ou en cours d'acquisition, par le personnel des mines et de leurs dépendances à la date de la mise en vigueur du présent Traité, en ce qui concerne les pensions de retraite ou d'invalidité de ce personnel. En revanche, l'Allemagne devra remettre à l'Etat français les réserves mathématiques des rentes acquises par ledit personnel.

§ 5. — La valeur des propriétés ainsi cédées à l'Etat français sera déterminée par la Commission des Réparations prévue à l'article 233 de la Partie VIII (Réparations) du présent Traité.

Cette valeur sera portée au crédit de l'Allemagne dans le compte des réparations.

Il appartiendra à l'Allemagne d'indemniser les propriétaires ou intéressés, quels qu'ils soient.

§ 6. — Aucun tarif ne sera établi, sur les chemins de fer et canaux allemands qui puisse, par des discriminations directes ou indirectes, porter pré-

judice au transport du personnel, des produits des mines et de leurs dépendances, ou des matières nécessaires à leur exploitation. Ces transports jouiront de tous les droits et privilèges que des conventions internationales sur les chemins de fer pourraient garantir aux produits similaires d'origine française.

§ 7. — Le matériel et le personnel nécessaire à l'évacuation et au transport des produits des mines et de leurs dépendances, ainsi qu'au transport des ouvriers et employés, seront procurés par l'Administration des chemins de fer du Bassin.

§ 8. — Aucun obstacle ne sera apporté aux travaux complémentaires de voies ferrées ou de voies d'eau que l'Etat français jugerait nécessaires pour assurer l'évacuation et le transport des produits des mines et de leurs dépendances, tels que doublement des voies, agrandissements des gares, construction de chantiers et dépendances. La répartition des frais sera, en cas de désaccord, soumise à un arbitrage.

L'Etat français pourra de même établir toutes nouvelles voies de communication, ainsi que les routes, canalisations électriques et liaisons téléphoniques qu'il jugera nécessaires pour les besoins de l'exploitation.

Il exploitera librement, sans aucune entrave, les voies de communication dont il sera propriétaire, en particulier celles reliant les mines et leurs dépendances aux voies de communication situées en territoire français.

§ 9. — L'Etat français pourra toujours requérir l'application des lois et règlements miniers allemands, en vigueur au 11 novembre 1918 (réserve faite des dispositions exclusivement prises en vue de l'état de guerre), pour l'acquisition des terrains qu'il jugera nécessaires à l'exploitation des mines et de leurs dépendances.

La réparation des dommages causés aux immeubles par l'exploitation desdites mines et de leurs dépendances sera réglée conformément aux lois et règlements miniers allemands.

§ 10. — Toute personne substituée par l'Etat français dans tout ou partie de ses droits sur l'exploitation des mines ou de leurs dépendances bénéficiera des prérogatives stipulées dans la présente Annexe.

§ 11. — Les mines et autres immeubles devenus la propriété de l'Etat français ne pourront jamais être l'objet de mesures de déchéance, de rachat, d'expropriation ou de réquisition, ni de toute autre mesure portant atteinte au droit de propriété.

Le personnel et le matériel affectés à l'exploitation de ces mines ou de leurs dépendances, ainsi que les produits extraits de ces mines ou fabriqués dans leurs dépendances, ne pourront jamais être l'objet de mesures de réquisition.

§ 12. — L'exploitation des mines et de leurs dépendances, dont la propriété sera acquise à l'Etat français, continuera, sous réserve des dispositions du paragraphe 23 ci-dessous, d'être soumise au régime établi par les lois et règlements allemands en vigueur au 11 novembre 1918 (réserve faite des dispositions exclusivement prises en vue de l'état de guerre).

Les droits des ouvriers seront également maintenus, tels qu'ils résultaient au 11 novembre 1918 des lois et règlements allemands ci-dessus visés, et sous réserve des dispositions dudit paragraphe 23.

Aucune entrave ne sera apportée à l'introduction et à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère au Bassin dans les mines ou dans leurs dépendances.

Les ouvriers et employés de nationalité française pourront appartenir aux syndicats français.

§ 13. — La contribution des mines et de leurs dépendances tant au budget

local du territoire du Bassin de la Sarre qu'aux taxes communales sera fixée en tenant un juste compte de la valeur proportionnelle des mines par rapport à l'ensemble de la richesse imposable du Bassin.

§ 14. — L'Etat français pourra toujours fonder et entretenir, comme dépendances des mines des écoles primaires ou techniques à l'usage du personnel et des enfants de ce personnel et y faire donner l'enseignement en langue française, conformément à des programmes et par des maîtres de son choix.

Il pourra de même fonder et entretenir tous hôpitaux, dispensaires, maisons et jardins ouvriers et autres œuvres d'assistance et de solidarité.

§ 15. — L'Etat français aura toute liberté de procéder comme il l'entendra à la distribution, à l'expédition et à la fixation des prix de vente des produits des mines et de leurs dépendances.

Toutefois, quel que soit le montant de la production des mines, le Gouvernement français s'engage à ce que les demandes de la consommation locale industrielle et domestique soient toujours satisfaites dans la proportion qui existait au cours de l'exercice 1913, entre la consommation locale et la production totale du Bassin de la Sarre.

## CHAPITRE II

### GOVERNEMENT DU TERRITOIRE DU BASSIN DE LA SARRE

§ 16. — Le Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre sera confié à une Commission représentant la Société des Nations. Cette Commission aura son siège dans le territoire du Bassin de la Sarre.

§ 17. — La Commission de Gouvernement prévue au paragraphe 16 sera composée de cinq membres nommés par le Conseil de la Société des Nations, et comprendra un membre français, un membre non français, originaire et habitant du territoire du Bassin de la Sarre, et trois membres ressortissant à trois pays autres que la France et l'Allemagne.

Les membres de la Commission du Gouvernement seront nommés pour un an et leur mandat sera renouvelable. Ils pourront être révoqués par le Conseil de la Société des Nations, qui pourvoira à leur remplacement.

Les membres de la Commission de Gouvernement auront droit à un traitement, qui sera fixé par le Conseil de la Société des Nations et payé sur les revenus du territoire.

§ 18. — Le Président de la Commission de Gouvernement sera désigné par le Conseil de la Société des Nations, parmi les membres de la Commission et pour une durée d'un an; ses pouvoirs seront renouvelables.

Le Président remplira les fonctions d'agent exécutif de la Commission.

§ 19. — La Commission de Gouvernement aura, sur le territoire du Bassin de la Sarre, tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, y compris celui de nommer et révoquer les fonctionnaires et de créer tels organes administratifs et représentatifs qu'elle estimera nécessaires.

Elle aura pleins pouvoirs pour administrer et exploiter les chemins de fer, les canaux et les différents services publics.

Ses décisions seront prises à la majorité des voix.

§ 20. — L'Allemagne mettra à la disposition du Gouvernement du Bassin de la Sarre tous les documents officiels et archives en possession de l'Allemagne, d'un Etat allemand ou d'une autorité locale, qui se rapportent au territoire du Bassin de la Sarre ou aux droits de ses habitants.



§ 21. — Il appartiendra à la Commission de Gouvernement d'assurer, par tels moyens et dans telles conditions qu'elle jugera convenables, la protection à l'étranger des intérêts des habitants du territoire du Bassin de la Sarre.

§ 22. — La Commission de Gouvernement aura le plein usufruit des propriétés autres que les mines et appartenant, tant au titre du domaine public qu'au titre du domaine privé, au Gouvernement de l'empire allemand ou au Gouvernement de tout Etat allemand sur le territoire du Bassin de la Sarre.

En ce qui concerne les chemins de fer, une équitable répartition du matériel roulant sera faite par une Commission mixte, où seront représentés la Commission de Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre et les chemins de fer allemands.

Les personnes, les marchandises, les bateaux, les wagons, les véhicules et les transports postaux sortant du Bassin de la Sarre ou y entrant bénéficieront de tous les droits et avantages relatifs au transit et au transport tels qu'ils sont spécifiés dans les dispositions de la Partie XII (Ports, Voies d'eau et Voies ferrées) du présent Traité.

§ 23. — Les lois et règlements en vigueur sur le territoire du Bassin de la Sarre au 11 novembre 1918 (réserve faite des dispositions édictées en vue de l'état de guerre) continueront à y être applicables.

Si, pour des motifs d'ordre général ou pour mettre ces lois et règlements en accord avec les stipulations du présent Traité, il était nécessaire d'y apporter des modifications, celles-ci seraient décidées et effectuées par la Commission de Gouvernement, après avis des représentants élus des habitants pris dans telle forme que la Commission décidera.

Aucune modification ne pourra être apportée au régime légal d'exploitation, prévu au paragraphe 12, sans consultation préalable de l'Etat français, à moins que cette modification ne soit la conséquence d'une réglementation générale du travail, adoptée par la Société des Nations.

Dans la fixation des conditions et des heures de travail pour les hommes, les femmes et les enfants, la Commission de Gouvernement devra prendre en considération les vœux émis par les organisations locales du travail, ainsi que les principes adoptés par la Société des Nations.

§ 24. — Sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les droits des habitants du Bassin de la Sarre en matière d'assurance et de pension, que ces droits soient acquis ou en cours d'acquisition à la date de la mise en vigueur du présent Traité, qu'ils aient trait à un système quelconque d'assurance de l'Allemagne ou à des pensions quelle qu'en soit la nature, ne sont affectés par aucune des dispositions du présent Traité.

L'Allemagne et le Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre maintiendront et protégeront tous les droits ci-dessus mentionnés.

§ 25. — Les tribunaux civils et criminels existant sur le territoire du Bassin de la Sarre seront maintenus.

Une cour civile et criminelle sera constituée par la Commission de Gouvernement pour juger en appel des décisions rendues par lesdits tribunaux et statuer sur les matières dont ceux-ci n'auraient pas à connaître.

Il appartiendra à la Commission de Gouvernement de pourvoir au règlement d'organisation et de compétence de ladite Cour.

La justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement.

§ 26. — La Commission de Gouvernement aura seule le pouvoir de lever des taxes et impôts dans la limite du territoire du Bassin de la Sarre.



Les taxes et impôts seront exclusivement appliqués aux besoins du territoire.

Le système fiscal existant au 11 novembre 1918 sera maintenu, autant que les circonstances le permettront, et aucune taxe nouvelle, sauf douanière, ne pourra être établie sans consultation préalable des représentants élus des habitants.

§ 27. — Les présentes dispositions ne porteront aucune atteinte à la nationalité actuelle des habitants du territoire du Bassin de la Sarre.

Aucun obstacle ne sera opposé à ceux qui désireraient acquérir une autre nationalité, étant entendu qu'en pareil cas leur nouvelle nationalité sera acquise à l'exclusion de toute autre.

§ 28. — Sous le contrôle de la Commission de Gouvernement, les habitants conserveront leurs assemblées locales, leurs libertés religieuses, leurs écoles, leur langue.

Le droit de vote ne sera pas exercé pour d'autres assemblées que les assemblées locales; il appartiendra, sans distinction de sexe, à tout habitant âgé de plus de 20 ans.

§ 29. — Ceux des habitants du territoire du Bassin de la Sarre, qui désireraient quitter ce territoire, auront toutes facilités pour y conserver leurs propriétés immobilières ou pour les vendre à des prix équitables et pour emporter leurs meubles en franchise de toute taxe.

§ 30. — Il n'y aura sur le territoire du Bassin de la Sarre aucun service militaire, obligatoire ou volontaire; la construction de fortifications y est interdite.

Seule, une gendarmerie locale y sera organisée pour le maintien de l'ordre.

Il appartiendra à la Commission de Gouvernement de pourvoir, en toutes circonstances, à la protection des personnes et des biens sur le territoire du Bassin de la Sarre.

§ 31. — Le territoire du Bassin de la Sarre, tel qu'il est délimité par l'article 48 du présent Traité, sera soumis au régime douanier français. Le produit des droits de douane sur les marchandises destinées à la consommation locale sera attribué au budget dudit territoire, déduction faite de tous frais de perception.

Aucune taxe d'exportation ne sera mise sur les produits métallurgiques ou le charbon sortant dudit territoire à destination de l'Allemagne, ni sur les exportations allemandes à destination des industries du territoire du Bassin de la Sarre.

Les produits naturels ou fabriqués, originaires du Bassin, en transit sur le territoire allemand, seront libres de toutes taxes douanières. Il en sera de même pour les produits allemands en transit sur le territoire du Bassin.

Pendant cinq ans, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, les produits originaires et en provenance du Bassin jouiront de la franchise d'importation en Allemagne et, pendant la même période, l'importation d'Allemagne sur le territoire du Bassin, des articles destinés à la consommation locale sera également libre de droits de douane.

Au cours de ces cinq années, pour chaque article en provenance du Bassin et dans lequel seront incorporés des matières premières ou des demi-ouvrés venant d'Allemagne en franchise, le Gouvernement français se réserve de limiter les quantités expédiées en Alsace-Lorraine et en France au cours des années 1911-1913, telle qu'elle sera déterminée à l'aide de tous renseignements et documents statistiques officiels.

§ 32. — Aucune prohibition ni restriction ne sera imposée à la circulation de la monnaie française sur le territoire du Bassin de la Sarre.

L'Etat français aura le droit de se servir de la monnaie française pour tous ses achats ou paiements et dans tous ses contrats relatifs à l'exploitation des mines ou de leurs dépendances.

§ 33. — La Commission de Gouvernement aura pouvoir de résoudre toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation des dispositions qui précèdent.

La France et l'Allemagne reconnaissent que tout litige, impliquant une divergence dans l'interprétation desdites dispositions, sera également soumis à la Commission de Gouvernement, dont la décision, rendue à la majorité, sera obligatoire pour les deux pays.

### CHAPITRE III

#### CONSULTATION POPULAIRE

§ 34. — A l'expiration d'un délai de quinze ans, à compter de la mise en vigueur du présent Traité, la population du territoire du Bassin de la Sarre sera appelée à faire connaître sa volonté comme il suit :

Un vote aura lieu par commune ou par district et portera sur les trois alternatives suivantes : a) maintien du régime établi par le présent Traité et par la présente Annexe ; — b) union à la France — c) union à l'Allemagne.

Le droit de vote appartiendra, sans distinction de sexe, à toute personne âgée de plus de 20 ans à la date du vote, habitant le territoire à la date de la signature du Traité.

Les autres règles, les modalités et la date du vote seront fixées par le Conseil de la Société des Nations, de façon à assurer la liberté, le secret et la sincérité des votes.

§ 35. — La Société des Nations décidera de la Souveraineté, sous laquelle le territoire sera placé, en tenant compte du désir exprimé par le vote de la population :

a) Dans le cas où, pour tout ou partie du territoire, la Société des Nations déciderait le maintien du régime établi par le présent Traité et par la présente Annexe, l'Allemagne s'engage dès maintenant à renoncer, en faveur de la Société des Nations, à sa souveraineté, ainsi que la Société des Nations le jugera nécessaire, et il appartiendra à celle-ci de prendre les mesures propres à adapter le régime définitivement instauré, aux intérêts permanents du territoire et à l'intérêt général ;

b) Dans le cas où, pour tout ou partie du territoire, la Société des Nations déciderait l'union avec la France, l'Allemagne s'engage dès maintenant à céder à la France, en exécution de la décision conforme de la Société des Nations, tous ses droits et titres sur le territoire qui sera spécifié par la Société des Nations.

c) Dans le cas où, pour tout ou partie du territoire, la Société des Nations déciderait l'union avec l'Allemagne, il appartiendra à la Société des Nations de pourvoir à la réinstallation de l'Allemagne dans le gouvernement du territoire qui sera spécifié par la Société des Nations.

§ 36. — Dans le cas où la Société des Nations déciderait l'union à l'Allemagne de tout ou partie du territoire du Bassin de la Sarre, les droits de propriété de la France sur les mines situées dans cette partie du territoire seront rachetés en bloc par l'Allemagne à un prix payable en or. Ce prix sera déterminé par trois experts, statuant à la majorité ; l'un de ces experts



sera nommé par l'Allemagne, un par la France et un par la Société des Nations, ce dernier ne devant être ni Français ni Allemand.

L'obligation de la part de l'Allemagne d'effectuer ce paiement sera prise en considération par la Commission des réparations, et, à cette fin, l'Allemagne pourra fournir une première hypothèque sur son capital ou ses revenus de toutes manières qui seront acceptées par la Commission des réparations.

Si, néanmoins, l'Allemagne, un an après la date à laquelle le paiement aurait dû être effectué n'y a pas satisfait, la Commission des réparations pourra en conformité avec les instructions qui pourront lui être données par la Société des Nations, et, si cela est nécessaire, en liquidant la partie des mines en question.

§ 37. — Si, à la suite du rachat prévu au paragraphe 36, la propriété des mines ou d'une partie des mines est transférée à l'Allemagne, l'Etat et les nationaux français auront le droit d'acheter la quantité de charbon du Bassin, justifiée par leurs besoins industriels et domestiques à cette date. Un arrangement équitable établi en temps utile par le Conseil de la Société des Nations, fixera les quantités de charbon et la durée du contrat, ainsi que les prix.

§ 38. — Il est entendu que la France et l'Allemagne pourront, par des accords particuliers conclus avant la date fixée pour le paiement du prix de rachat de mines, déroger aux dispositions des paragraphes 36 et 37.

§ 39. — Le Conseil de la Société des Nations prendra les dispositions requises pour l'organisation du régime à instaurer après la mise en vigueur des décisions de la Société des Nations mentionnés au paragraphe 35. Ces dispositions comprendront une répartition équitable de toutes obligations incombant au Gouvernement du Bassin de la Sarre, à la suite d'emprunts levés par la Commission ou à la suite de toute autre mesure.

Dès la mise en vigueur du nouveau régime, les pouvoirs de la commission de Gouvernement prendront fin, sauf dans le cas prévu par le paragraphe 35 a).

§ 40. — Dans les matières visées dans la présente Annexe, les décisions du Conseil de la Société des Nations seront prises à la majorité.





